

RECHTSSICHERHEIT ALS VERTRAUENSSCHUTZ
in der Rechtsprechung des EuGH

Michael Schlockermann

RECHTSSICHERHEIT ALS VERTRAUENSSCHUTZ
in der Rechtsprechung des EuGH

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Juristischen Fakultät
der Ludwig-Maximilians-Universität
zu München

vorgelegt von

Michael Schlockermann

1984

Referent: Professor Dr. Steindorff
Korreferent: Professor Dr. Simma
Tag der mündlichen Prüfung:

10. Dezember 1984



drucken + binden
gmbh
Schellingstraße 23
8000 München 40

Meiner Frau

INHALTSVERZEICHNIS

	<u>Seite</u>
Einleitung	1
1. Teil, Grundlagen	
I. Hintergrund der Entscheidungspraxis	5
1. Vertrauensschutz im Verwaltungs-	5
recht	5
2. Vertrauensschutz und Verordnung	7
a. Echte Rückwirkung	7
b. Unechte Rückwirkung	7
3. Vertrauensschutz und Rechtsprechung ..	10
II. Rechtsgrundlagen im geschriebenen	
Gemeinschaftsrecht	11
1. Verwaltungsrecht	12
2. Verordnungsrecht	12
3. Prozeßrecht	13
III. Rechtsschöpfung des Gerichtshofes	15
1. Befugnis des Gerichtshofes zur	
Rechtsschöpfung	15
2. Rechtssicherheit als Leitlinie der ..	
Rechtsschöpfung	20
a. Verankerung im Gemeinschaftsrecht .	20
b. Inhaltliche Konkretisierung	21
(aa) Rechtsvergleichung	23
(bb) Präjudizien Bindung	26
(cc) Problembezogene Argumentation.	26
2. Teil, Entscheidungspraxis	
I. Vertrauensschutz und Verwaltungsakt	29
1. Aufhebung rechtmäßiger Verwaltungs- ..	
akte	30
a. Aufhebung ex nunc	30
b. Aufhebung ex tunc	33

	<u>Seite</u>
c. Zusammenfassung	34
2. Aufhebung rechtswidriger Verwaltungs- akte	36
a. Aufhebung ex nunc	36
b. Aufhebung ex tunc	42
c. Zusammenfassung	58
3. Ergebnisse	60
II. Vertrauensschutz und Norm	61
1. Vertrauensschutz als Rückwirkungs- begrenzung	61
2. Echte Rückwirkung	61
a. Formen echter Rückwirkung	61
b. Entwicklung der Rechtsprechung	64
c. Zulässigkeit echter Rückwirkung ...	77
(aa) Öffentliches Interesse	77
(bb) Berechtigtes Vertrauen der ... Betroffenen	78
3. Unechte Rückwirkung	81
a. Formen unechter Rückwirkung	81
(aa) Einwirkung auf Altverträge ...	83
(bb) Einwirkung auf sonstige Dispositionen	87
b. Entwicklung der Rechtsprechung	89
c. Bei der Prüfung schutzwürdigen Vertrauens zu berücksichtigende ... Gesichtspunkte	93
(aa) Vorhersehbarkeit	93
(bb) Spekulationsgeschäfte	113
(cc) Besondere Schutzwürdigkeit ... bei Übernahme besonderer Verpflichtungen gegenüber der Behörde	118
(dd) Inhalt und Zielsetzung einer . Verordnung	126

	Seite
(ee) Kein schutzwürdiges Ver-	
trauen, wenn Verordnung als	
rechtswidrig erkannt wurde	137
d. Vorbehalt des überwiegenden öffent-	
lichen Interesses	139
e. Zusammenfassung	141
4. Echte und unechte Rückwirkung im Ver-	
gleich	142
III. Vertrauensschutz und Rechtsprechung	144
3. Teil, Würdigung der Rechtsprechung	151
I. Rechtsprechung zur Aufhebung von	
Verwaltungsakten	151
II. Rechtsprechung zur Rückwirkung von	
Verordnungen	152
III. Rechtsprechung zur zeitlichen Geltung von	
Vorabentscheidungen	155
Literaturverzeichnis	157



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Einleitung

"Rechtssicherheit bedeutet für den Bürger in erster Linie Vertrauensschutz"¹⁾. Diese Feststellung des Bundesverfassungsgerichtes hätte in gleicher Weise der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften treffen können.

Der Gedanke, daß der Bürger grundsätzlich auf die Beständigkeit staatlichen Handelns vertrauen können muß, ist nicht neu. So schrieb etwa Robert von Mohl Mitte des 19. Jahrhunderts:²⁾

"Mit Grauen und Betrübniß sehe ich rings um mich, bei Höheren und Niederen, bei Gebildeten und Ungebildeten, daß der Glaube an den Staat die tiefsten Erschütterungen erfahren hat ... Und es ist kein Wunder.

Wie kann Glauben bestehen an jemand, der selbst nicht weiß, was er will, der beständig ändert, was er kaum selbst geschaffen hat, der kein Vertrauen zu sich selbst hat, der nicht die entfernteste Sicherheit darbietet, daß irgend etwas bestimmtes, ja irgend etwas überhaupt in einiger Zeit noch bestehe?

Zu wem ich aber kein Vertrauen habe, an wen ich nicht glaube, auf den stelle ich auch nichts, an dem hänge ich nicht, für den setze ich nichts ein."

1) BVerfGE 13, 261 (271)

2) Robert von Mohl, zitiert nach: Staat und Recht, Die deutsche Staatslehre im 19. und 20. Jahrhundert, herausgegeben von Martin J. Sattler, München 1972, S. 27

Betrachtet man die Geltungsdauer einiger EG-Verordnungen, die oft nur wenige Tage beträgt¹⁾, so wird die Aktualität dieses Zitates deutlich.

Allerdings handelt es sich bei von Mohl wohl eher um eine politische Maxime, denn um einen Rechtsge-
danken. Die Ausformung zu einem Rechtsgrundsatz, der staatlichem Handeln Schranken zu setzen vermag, erfolgte in voller Breite erst nach dem 2. Weltkrieg.

Die Aufnahme des Vertrauensschutzes in den Kanon rechtlich relevanter Grundsätze hat im wesentlichen wohl zwei Ursachen:

Zum einen ging die Rechtsentwicklung des öffentlichen Rechts dahin, in den Prinzipien des objektiven Rechts immer mehr auch die Verleihung subjektiver Rechte zu sehen. So wurde der Gedanke der Rechtssicherheit nicht mehr nur als Prinzip des objektiven Rechts gesehen, sondern es wurden aus ihm auch Rechte des Einzelnen hergeleitet. Diese erweiterte Bedeutung des Gedankens der Rechtssicherheit hat ihren begrifflichen Niederschlag in dem Begriff des Vertrauensschutzes gefunden.

Neben dieser Änderung in der Rechtsauffassung hatte diese Entwicklung aber auch ihre Ursachen in der geänderten Funktion des Rechts. Insbesondere das Wirtschaftsrecht ist nicht mehr vorrangig geprägt von dem Streben nach der "guten Ordnung". Vielmehr steht die

1) vgl. VO (EWG) 2405/76 Der Kommission vom 1. Oktober 1976
Abl 76 Nr. L 271/1. Diese Verordnung wurde bereits nach
zwei Tagen geändert.

Forderung nach effektiver Steuerung des wirtschaftlichen Geschehens im Vordergrund¹⁾. Dies führte und führt mitunter dazu, daß die Belange des Bürgers im Interesse einer effektiven Steuerung in den Hintergrund gedrängt werden. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, bedurfte es eines geänderten rechtlichen Instrumentariums. So wird etwa der Gedanke des Vertrauensschutzes herangezogen, um den Bürger gegen im Interesse einer effektiven Steuerung zurückwirkende Gesetze oder gegen die jederzeitige Aufhebung von Verwaltungsakten zu schützen; wenngleich auch bei letzterer Problematik andere Gedanken die Rechtsprechung mit beeinflussen.

Wirtschaftsrecht verdient nur dann die Bezeichnung Recht, wenn es nicht nur seiner Aufgabe der effektiven Steuerung des Wirtschaftslebens gerecht wird, sondern wenn es zudem auch den Erfordernissen des Rechts genügt. Ziel des Wirtschaftsrechts muß es also sein, rechtliche Anliegen, wie den Schutz berechtigten Vertrauens und Lenkungsaufgabe miteinander zu versöhnen.²⁾

Auch der Gerichtshof stand und steht vor der Aufgabe, die Forderung nach einer effektiven Lenkung insbesondere der Agrarwirtschaft durch die Gemeinschaft mit den Anliegen des Rechts in Einklang zu bringen. Hierbei erkannte der Gerichtshof als ein ganz wesentliches, aus dem Gedanken der Rechtssicherheit folgendes rechtliches Anliegen die Forderung nach dem Schutz berechtigten Vertrauens.

1) vgl. dazu etwa Badura, Planung durch Gesetz, in: Recht als Prozeß und Gefüge, Festschrift für Huber, Bern 1981

2) Steindorff, Einführung in das Wirtschaftsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Darmstadt 1977, S. 8

Diese Arbeit versucht zu zeigen, daß der Gerichtshof dieser alles andere als leichten Aufgabe im wesentlichen gerecht geworden ist.

1. Teil, Grundlagen

I. Hintergrund der Entscheidungspraxis

Der Gedanke des Vertrauensschutzes ist ein Rechtsge-
danke, der Bedeutung sowohl für das Verfassungsrecht
als auch für das Verwaltungsrecht erlangt hat.
Darüberhinaus findet er in jüngerer Zeit auch Berück-
sichtigung im Hinblick auf die Tätigkeit der Judika-
tive selbst¹⁾.

Der Gerichtshof ist sowohl Verfassungs- als auch Ver-
waltungsgericht der Gemeinschaften²⁾. Er wurde daher
zwangsläufig mit der gesamten Bandbreite der Anwendungs-
möglichkeiten des Vertrauensschutzgedankens konfrontiert.

1. Ähnlich der Entwicklung in der Bundesrepublik³⁾ wurde
der Gerichtshof mit der Problematik des Schutzes be-
rechtigten Vertrauens zunächst im Bereich des Ver-
waltungsrechtes konfrontiert.

1) zum Anwendungsbereich des Vertrauensschutzgedankens vgl. Götz,
Bundesverfassungsgericht und Vertrauensschutz, in: Bundesver-
fassungsgericht und Grundgesetz, Festgabe aus Anlaß des 25-
jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, Tübingen 1976.
2) Louis, Lohnungleichheit vor dem Gerichtshof der Europäischen Ge-
meinschaften, EuGRZ 76, 178, spricht von einem "wahren Verfassungs-
gericht"; Kutscher, Der Gerichtshof in Luxemburg, Sonderbeilage
2/84 zu WM.
3) Den Durchbruch für den Gedanken des Vertrauensschutzes in
Bezug auf das Verwaltungsrecht stellt in der Bundesrepublik
die Entscheidung des OVG Berlin vom 14.11.1956, DVBl 1957, 505,
dar.

Auch für den Gerichtshof stellte sich die Frage, ob begünstigende Verwaltungsakte ohneweiteres jederzeit seitens der Behörde aufgehoben werden können, oder ob das berechnigte Vertrauen der Adressaten der Behörde hierbei Schranken setzen kann.

Anlaß für die Entscheidungen des Gerichtshofes waren zunächst Streitigkeiten aus dem Bereich des Beamtenrechts¹⁾. Später konzentrierte sich die Entscheidungstätigkeit auf Fragen aus dem Recht der sogenannten Schrottausgleichskasse, einer Einrichtung der EGKS, die zu sehr vielen Rechtsstreitigkeiten Anlaß gegeben hat²⁾.

In jüngerer Zeit hat diese verwaltungsrechtliche Problematik den Gerichtshof allerdings - soweit ersichtlich - praktisch nicht mehr beschäftigt. Dies mag nicht zuletzt daran liegen, daß der Gerichtshof gerade anhand der Entscheidungen aus dem Bereich der Schrottausgleichskasse ein recht klares Konzept zur Aufhebung begünstigender Verwaltungsakte entwickelt hat. Es ist zu vermuten, daß sich die zuständigen Stellen der Gemeinschaften an dieses Konzept halten, so daß die Adressaten derartiger Entscheidungen von vornherein keine Erfolgsaussichten für einen möglichen Rechtsbehelf sehen.

1) Die erste Entscheidung zu der Aufhebung von Verwaltungsakten erging in der verb. RS 7/56 a 3-7/57 - Algera, Slg. 1957, S. 82 ff, einer beamtenrechtlichen Streitigkeit.

2) Nach Kutscher, a.a.O. (Fn 2) S. 5 gab die Schrottausgleichskasse Anlaß zu nicht weniger als 147 Rechtssachen.

2. In der jüngeren Entscheidungspraxis stehen ganz eindeutig Fragen verfassungsrechtlicher Natur im Vordergrund. Ganz überwiegend hatte sich der Gerichtshof mit der Zulässigkeit der Rückwirkung von Normen zu beschäftigen.

a. Durch die jüngst ergangene Isoglukose-Entscheidung¹⁾ ist das Problem der echten Rückwirkung einer Verordnung wieder in den Mittelpunkt des Interesses gerückt worden.

b. Rein zahlenmäßig²⁾, aber auch wohl von der praktischen Bedeutung her liegt der Schwerpunkt der Rechtsprechung allerdings auf dem Problem der unechten Rückwirkung.

Die Rechtsprechung zur unechten Rückwirkung von Verordnungen wurde ausschließlich veranlaßt durch Streitigkeiten aus dem Bereich des Agrarmarktordnungsrechts.

Dies ist nicht verwunderlich, da der den Gedanken des Vertrauensschutzes prägende Interessenkonflikt zwischen Bürger und Hoheitsträger hier in besonderem Maße hervortritt.

Grundsätzlich hat der Bürger ein Interesse daran, daß eine ihn begünstigende Norm nicht zu seinen Lasten geändert wird oder aufgehoben wird und daß ihm zudem keine neuen Belastungen auferlegt werden. Wichtig - gerade für den Marktbürger der Gemeinschaft - sind

1) RS 108, 110 u. 114/81 - Amylum u.a., Slg. 1982, S. 3107 ff

2) Soweit ersichtlich, hat sich der Gerichtshof in ca. 25 Entscheidungen mit dem Schutz berechtigten Vertrauens gegenüber der unechten Rückwirkung von VO'en beschäftigt.

sichere Dispositionsgrundlagen für seine Geschäfte.

Demgegenüber steht der Hoheitsträger - hier vor allem die Kommission -, der die von ihm wahrzunehmenden Aufgaben effektiv zu erfüllen hat. Dies setzt aber voraus, daß er bei Veränderung der angestrebten Ziele, der Lebenssachverhalte,¹⁾ aber auch bei erkannten Beurteilungsfehlern sich der geänderten Lage anpassen kann. Der Hoheitsträger muß also gerade auch im normativen Bereich flexibel reagieren können. Insbesondere in Bezug auf das Marktordnungsrecht muß er grundsätzlich jederzeit auf Veränderungen am Markt reagieren können, soll sich nicht jede Marktleitung ad absurdum führen.

Wesentliches Marktlenkungsinstrumentarium der Marktordnungen ist die Gewährung finanzieller Vorteile bzw. die Auferlegung finanzieller Belastungen für bestimmte Geschäfte.²⁾ Hierdurch sollen die Dispositionen der Händler so beeinflußt werden, daß die Warenströme in die gewünschte Richtung fließen.

Es liegt auf der Hand, daß der einzelne Händler finanzielle Vergünstigungen behalten und sich keinen zusätzlichen Belastungen ausgesetzt sehen will.

Demgegenüber stehen Rat und Kommission, die auf alle Veränderungen am Markt schnell und flexibel reagieren

1) vgl. dazu etwa RS 112/80, Slg. 1981, S. 1055 (1121)

2) Eine Übersicht über die Lenkungsmittel des Marktordnungsrechts geben Schweitzer/Hummer, Europarecht, Frankfurt/Main, 1980, S. 214

können müssen,¹⁾ sollen nicht die Marktordnungen ihrer Wirksamkeit beraubt werden.

Zudem ist jede Marktlenkung mit einem erheblichen Prognoserisiko behaftet. Erkennt etwa die Kommission, daß die getroffenen Maßnahmen ihr Ziel nicht erreichen werden oder erkennt sie, daß sie die Wirkung bestimmter Maßnahmen nicht in allen Konsequenzen richtig vorhergesehen hat,²⁾ so muß sie dem grundsätzlich Rechnung tragen können und ihre Maßnahmen der veränderten Beurteilung anpassen können.

Höchste Brisanz erhält diese Problematik dann, wenn sich diese Veränderungen im normativen Bereich auch auf die Abwicklung laufender Verträge auswirken sollen. Dies ist dann auch das Problem, welches sich mit dem Begriff "unechte Rückwirkung" belegen läßt, und um das die Rechtsprechung hauptsächlich kreist.

Die Prozeßfreudigkeit der betroffenen Händler in diesem Bereich ist vor allem mit der wirtschaftlichen Bedeutung solcher Ordnungsveränderungen zu erklären.

1) so auch Generalanwalt Römer, RS 17/67 - Neumann, Slg. 1967, S. 628

2) Dazu recht plastisch Generalanwalt Capotorti, RS 96/77 - Bauche, Slg. 1978, S. 404; Die Kommission hatte sich hier selbst in dem "juristischen Dschungel" (Kutscher a.a.O. - Fn 2 - S. 5; des Währungsausgleichs verirrt. Sie hatte Zuckerherstellern versehentlich die Möglichkeit zu Spekulationsgeschäften größeren Umfangs eröffnet. Diese Möglichkeiten hatten die beteiligten Unternehmer im Gegensatz zur Kommission gesehen.

Kleine Veränderungen bei der Höhe der Sätze, etwa für Ausfuhrerstattungen, haben bei dem Umfang der Handelsgeschäfte sofort Einbußen der Händler zur Folge, die in die Hunderttausende und oft auch in die Millionen gehen können.

Diese wirtschaftliche Bedeutung erklärt wohl, daß die Händler immer wieder erneut unter Berufung auf immer subtilere Argumente prozessieren. Der Entwicklung des Gemeinschaftsrechts ist diese Prozeßfreudigkeit allerdings durchaus dienlich. Jedenfalls liegt zu keinem Bereich der Vertrauensschutzproblematik so umfangreiches Entscheidungsmaterial vor, wie zur Frage der unechten Rückwirkung.

3. Aber auch der dritte, in der Bundesrepublik zunehmend Beachtung¹⁾ findende, möglicher Anwendungsbereich des Vertrauensschutzgedankens hat den Gerichtshof schon beschäftigt. Es ist dies die Frage nach der Zulässigkeit "rückwirkender" Rechtsprechung. Für den Gerichtshof stellte sich diese Frage bisher im Zusammenhang mit dem Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 177 EWG-Vertrag.

Der Gerichtshof war hier mit der Frage konfrontiert worden, ob die im Wege der Vorabentscheidung gefundenen Auslegungsergebnisse zeitlich unbeschränkt

1) In der gemeinschaftsrechtlichen Literatur hat diese Problematik hingegen noch keine größere Beachtung gefunden.

auch vor Erlaß des Urteils Geltung beanspruchen können, oder ob es aus Gründen des Vertrauensschutzes geboten sein kann, dem Urteil nur Wirkung für die Zukunft beizumessen.

Auch diese Frage gewinnt ihre Brisanz aus der wirtschaftlichen Bedeutung. In dem Leading Case zu dieser Frage¹⁾ stand immerhin zu befürchten, daß aufgrund des für unmittelbar wirksam erklärten Artikels 119 EWG-Vertrag eine unübersehbare Zahl von weiblichen Arbeitnehmern ihre Arbeitgeber auf Gehaltsnachzahlungen in Anspruch nehmen könnten. Die Regierungen Irlands und des Vereinigten Königreiches befürchteten sogar, daß es hierdurch möglicherweise zu einer Konkurswelle kommen könnte.

II. Rechtsgrundlagen im geschriebenen Gemeinschaftsrecht

Das geschriebene Recht der Gemeinschaften enthält weder eine ausdrückliche Regelung der Aufhebung von Verwaltungsakten, noch sagt es etwas über die Zulässigkeit rückwirkender Verordnungen oder "rückwirkender" Rechtsprechung aus.

1) RS 43/75 - Defrenne, Slg. 1976, S. 455

1. Das Primärrecht stellt lediglich die Aktionsform "Verwaltungsakt" zur Verfügung¹⁾. Eine nähere Ausgestaltung dieses Rechtsinstitutes enthält das geschriebene Recht nicht.

Lediglich für einzelne Bereiche ist die Aufhebung von Verwaltungsakten partiell geregelt.²⁾ Diese Bestimmungen betreffen jedoch jeweils recht spezielle Fälle und sind nicht verallgemeinerungsfähig.³⁾ Der Gerichtshof hat dementsprechend auch nie versucht, aus diesen speziellen Regeln allgemeingültige Regeln der Aufhebung von Verwaltungsakten zu entwickeln.

2. Ähnlich verhält es sich mit der Ausgestaltung des Ordnungsrechts bzw. des Rechts der allgemeinen Entscheidung.

Auch hier wird lediglich die Aktionsform als solche zur Verfügung gestellt.⁴⁾

1) Art. 189 IV EWGV, 161 EAGV, Art. 14 I, II, 15 II a 33 II EGKSV. In Anbetracht der Vergleichbarkeit ist es zulässig, die Entscheidung mit dem Begriff "Verwaltungsakt" zu belegen (so auch Bleckmann, Europarecht, Köln 1980, S. 60). Auch die amtlichen Übersetzungen gebrauchen den Begriff "Verwaltungsakt" (so schon in den verb. RS 7/56 und 3-7/57 - Alegera, Slg. 1957, S.82 ff)

2) vgl. etwa Art. 58 § 3, 59 § 6 I 1, 65 § 2 IV, EGKSV, Art. 49, 50, 51, 85, 86 Nr. 2 f. des Beamtenstatuts, Art. 8 III VO Nr. 17 (KartVO)

3) Wiesner, Der Widerruf individueller Entscheidungen der Hohen Behörde der EGKS, Kiel 1966, S. 18 zum Recht der EGKS

4) Art. 189 II EWGV, 161 II EAGV, 14 II EGKSV

Es gibt hingegen keine Bestimmung, die etwas zur Rückwirkung derartiger Verordnungen aussagt.

Allerdings regeln Art. 191 EWG-Vertrag und Art. 163 EGKS-Vertrag das Inkrafttreten von Verordnungen. Diese Regelung betrifft jedoch nur den Zeitpunkt des formellen Inkrafttretens. Die Vorschrift sagt hingegen nichts darüber aus, ab wann und in welchem Umfang eine Verordnung anwendbar sein darf.¹⁾

Der Gerichtshof hat bereits sehr früh erkannt, daß sich die Frage der Anwendbarkeit nicht aus Art. 191 heraus beantworten läßt, sondern daß es hierbei eines Rückgriffs auf übergeordnete Gedanken, wie den der Rechtssicherheit, bedarf.²⁾

3. Ebenfalls nicht geregelt ist die Wirkung von Vorabentscheidungen nach Art. 177 EWG-Vertrag.

Auch der EWG-Vertrag geht davon aus, daß im Wege der Vorabentscheidung lediglich die Tragweite und die Bedeutung einer Norm verdeutlicht werden. Von der Idealvorstellung her wird also nur die ohnehin bestehende Rechtslage deutlich gemacht. Das Problem einer Rückwirkung kann sich daher theoretisch nicht stellen. Daß die Praxis anders

1) von der Groeben et.al., Kommentar zum EWG-Vertrag, 3. Auflage, Baden-Baden 1983, Art. 191 Rdn. 10.

2) RS 17/67 - Neumann, Slg. 1967, S. 592

aussieht, wurde oben deutlich gemacht.

In einem Fall hat der Gerichtshof hinsichtlich der zeitlichen Geltung einer Vorabentscheidung auf Art. 174 Abs. 2 EWG-Vertrag Bezug genommen.¹⁾ Aus Art. 174 Abs. 2 EWG-Vertrag läßt sich aber allenfalls die Befugnis herleiten, die Wirkung der Entscheidung einzuschränken. Nicht hingegen läßt sich aus dieser Vorschrift ersehen, unter welchen Voraussetzungen die Einschränkung der Entscheidungswirkungen im Einzelfall geboten sein kann. Auch der Gerichtshof hat dem Art. 174 Abs. 2 im Wege der Analogie nur die Befugnis entnommen, die Wirkung seiner Entscheidung nach Art. 177 EWG-Vertrag einzuschränken. Die Gründe, aus denen die Einschränkung im Einzelfall geboten sein kann, hat er dieser Vorschrift nicht entnommen.

Es läßt sich also feststellen, daß das geschriebene Gemeinschaftsrecht auf die angesprochenen Fragen keine Antworten enthält.

Der Gerichtshof stand mithin vor der Frage, ob und wie er gleichwohl die ihm angetragenen Entscheidungen treffen sollte.

1) RS 4/79 - Providence agricole, Slg. 1980, S. 2823, inhaltsgleich mit RS 145/79 - Roquette Frères, Slg. 1980, S. 2917

III. Rechtsschöpfung durch den Gerichtshof

1. Befugnis des Gerichtshofes zur Rechtsschöpfung

Wollte sich der Gerichtshof nicht dem Vorwurf der Rechtsverweigerung aussetzen, ¹⁾ so mußte er die ihm angetragenen Rechtsfragen von sich aus entscheiden, ohne sich hierbei auf Vorschriften des geschriebenen Gemeinschaftsrechts stützen zu können.

Es läßt sich nicht leugnen, daß der Gerichtshof hier rechtsschöpferisch tätig geworden ist.²⁾ Damit ist ein Thema angeschnitten, das unter dem Schlagwort "Richterrecht" insbesondere in der Bundesrepublik äußerst kontrovers diskutiert wird.³⁾

Die in dieser Diskussion immer wieder geäußerte Skepsis gegenüber jeglicher Rechtsschöpfung durch die Gerichte, schlägt sich auch in der Literatur

1) so der Gerichtshof ausdrücklich in den verb. RS 7/56 und 3-7/57, Algera, Slg. 1957, S. 82 (118)

2) vgl. dazu Zieger, Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes JÖR Bd. 22 (1973), S. 299 ff (348 f)

3) einen guten Überblick über die Literatur gibt: Münch Komm-Säcker, Einleitung Rd.Nr. 60

zum Gemeinschaftsrecht nieder.¹⁾

Betrachtet man jedoch die Ursachen, die zu dieser Skepsis gegenüber allem "Richterrecht" insbesondere im mitteleuropäischen Rechtskreis führen, so wird deutlich, daß diese Skepsis im Gemeinschaftsrecht von vornherein nicht in dieser Form angebracht ist.

Die Skepsis gegenüber richterlicher Rechtsschöpfung hat im wesentlichen zwei Ursachen:

Zum einen liegt sie in der Kodifikationsidee begründet.²⁾ Die gesamte Rechtsentwicklung im kontinentalen Bereich wird ganz wesentlich geprägt von der Idee der Kodifikation. In der Idealvorstellung, welche ganz wesentlich die Dogmatik beeinflusst hat, enthält die Kodifikation eine Antwort auf alle denkbaren Rechtsfragen des betreffenden Rechtsgebietes. Für richterliche Rechtsschöpfung bleibt mithin kein Raum. Der Richter ist lediglich

1) So wird immer wieder versucht, insbesondere unter Zuhilfenahme des Begriffes "allgemeine Rechtsgrundsätze", auch dort noch Rechtsanwendung zu konstatieren, wo der Gerichtshof sicherlich rechtsschöpferisch tätig ist. In diese Richtung gehen etwa die Erwägungen Lechellers, Der Europäische Gerichtshof und die allgemeinen Rechtsgrundsätze, Berlin 1971, S. 178 ff; aber auch Rueber, Der Gerichtshof der EG und die Konkretisierung allgemeiner Rechtsgrundsätze, Köln 1971, S. 53 ff, Schwarze, Die Befugnis zur Abstraktion im europäischen Gemeinschaftsrecht, Baden-Baden 1976, spricht insoweit zu Recht von einer Fiktion (S. 188).

2) so auch Haverkate, ZRP 78, 88

Rechtsanwender. Er ist "der Mund des Gesetzes".

Mit den Begriffen einer Dogmatik, die auf dieser Idealvorstellung aufbaut, ist die zwangsläufig immer wieder auftretende richterliche Rechtsschöpfung nur sehr unzureichend zu erfassen.

Die zweite Wurzel der Skepsis gegenüber richterlicher Rechtsschöpfung liegt im Prinzip in der Gewaltenteilung begründet.¹⁾ Der Judikative wird danach grundsätzlich die Befugnis zu eigener Rechtsschöpfung abgesprochen, da es ihr an der besonderen Legitimation für eine solche Tätigkeit fehle.

Bereits zu Zeiten des Absolutismus stand der Souverän der Tätigkeit der Judikative in aller Regel äußerst skeptisch gegenüber. Man befürchtete eine Verwässerung, wenn nicht gar Konterkarierung der eigenen Entscheidungen durch die Gerichte.²⁾

Aber auch heute kommt die Befugnis zur Rechtsschöpfung der Idealvorstellung nach nur der über eine besondere demokratische Legitimation verfügenden Legislative zu.

-
- 1) G. Radbruch, Rechtswissenschaft als Rechtsschöpfung, Archiv für Sozialwissenschaft u. Sozialpolitik, Bd. XXII (1906), S. 355 ff (364)
- 2) vgl. dazu für Preußen den Schluß der "allerhöchsten königl. Kabinettsorder, die Verbesserung des Justiz-Wesens betreffend" v. 14.04.1780: "Dagegen aber werden Wir nicht gestatten, daß irgendein Richter, Kollegium oder Etats-Minister Unsere Gesetze zu interpretieren, auszudehnen oder einzuschränken; viel weniger neue Gesetze zu geben, sich einfallen lasse; sondern es muß, wenn sich in der Folge Zweifel oder Mängel an den Gesetzen oder in der Prozeßordnung finden, der Gesetz-Commission davon Nachricht gegeben; von dieser Sache mit Rücksicht auf den Sinn und Absicht der übrigen Gesetze, unter Eurem Vorsitz genau in Erwägung gezogen, und wenn eine wirkliche Veränderung oder Zusatz nötig wäre, ein gutachterlicher Bericht hierüber erstattet werden."

Beide Vorstellungen können aber nicht ohne weiteres auf das Gemeinschaftsrecht übertragen werden.

Von einer Kodifikation des Gemeinschaftsrechts kann nicht einmal ansatzweise die Rede sein.¹⁾ Die Gemeinschaftsrechtsordnung ist, wie jede Rechtsordnung in einem frühen Stadium ihrer Entwicklung, alles andere als vollständig durchnormiert.²⁾ Die Normen des Gemeinschaftsrechts stellen lediglich punktuelle Regelungen einzelner Fragen dar.

Der Gedanke der Kodifikation kann für den Richter in den Gemeinschaften mithin keine Schranke seiner Tätigkeit sein.

Aber auch aus dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung heraus läßt sich eine Einschränkung richterlicher Befugnisse nicht herleiten.

Sowohl der absolute Monarch in früheren Zeiten als auch der Souverän "Volk" in der heutigen Zeit verfügten und verfügen in der Vorstellung der Zeitgenossen über eine besondere Legitimation. So ist nach dem heutigen demokratischen Staatsverständnis von der Idealvorstellung her lediglich das Parlament aufgrund seiner demokratischen Legitimation zur Rechtssetzung befugt.³⁾

1) In den Begründungserwägungen zu der VO (EWG) Nr. 2727/75 des Rates vom 29.10.75, ABl L 281/1, wird zwar von einer Kodifikation der Getreidemarktordnung gesprochen. Es handelt sich dabei aber nicht um eine Kodifikation im technischen Sinne. Vielmehr liegt auch insoweit nur eine punktuelle Regelung vor.

2) so auch Schwarze, Die Befugnis zur Abstraktion im europäischen Gemeinschaftsrecht, Baden-Baden 1976, S. 109

3) Dazu, daß dieser Gedanke alles andere als zwingend ist, vgl. Schwind, Das Recht in der Rechtsvergleichung, Gedächtnisschrift für Constantinesco, Köln, Berlin, Bonn, München 1983, S. 689 ff (691)

Gerade diese besondere demokratische Legitimation fehlt aber den verordnungsgebenden Organen der Gemeinschaften. Letztendlich sind Kommission und Rat der Gemeinschaften a priori nicht mehr oder nicht weniger zur Rechtsschöpfung legitimiert wie der Gerichtshof.¹⁾

Bei der Beschäftigung mit der Rechtsprechung des Gerichtshofes in methodischer Hinsicht darf also nicht die Einordnung der Rechtsprechung in die Kategorieren der nationalen Dogmatik im Vordergrund stehen. Vielmehr ist vorrangig den besonderen Verhältnissen in den Gemeinschaften Rechnung zu tragen.

Fragt man also nach der Befugnis des Gerichtshofes, rechtsschöpferisch tätig zu sein, so sollte die Antwort auf diese Frage vorrangig an den Gründungsverträgen orientiert sein und weniger an nationalen Vorstellungen.

Die Gründungsverträge weisen dem Gerichtshof die Aufgabe zu, die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge zu sichern.²⁾ Damit ist eine Aufgabe beschrieben, die weit über die bloße Anwendung und Auslegung des geschriebenen Gemeinschaftsrechts

1) Diese sagt natürlich nichts über die Bindung an das gesetzte Recht aus, wo dieses besteht. Diese Bindung soll in Übereinstimmung mit dem Gerichtshof nicht in Frage gestellt werden.

2) Art. 164 EWGV, Art. 136 EAGV, Art. 31 EGKSV. Die unterschiedliche Formulierung im EWGV und EAGV einerseits und EGKSV andererseits bedeutet sachlich keinen Unterschied (von der Groeben et.al., Kommentar zum EWGV, Baden-Baden 1983, Art. 164 Rdn. 1).

hinausgeht.¹⁾

Die Verträge haben dem Gerichtshof bestimmte Entscheidungskompetenzen zugewiesen, ohne dem Gerichtshof die Möglichkeit zu geben, die Entscheidung unter Berufung auf das Fehlen einer Norm als Entscheidungsgrundlage zu verweigern. Dies impliziert zwangsläufig die Befugnis und die Aufgabe, die Entscheidungsgrundlagen im Wege der Rechtsschöpfung zu schaffen.²⁾

2. Damit stellt sich aber zugleich auch die Frage, an welchen Leitlinien sich der Gerichtshof bei dieser Rechtsschöpfung orientiert hat.
 - a. Dieser Frage soll und kann hier nicht grundsätzlich nachgegangen werden. Für den Gedanken der Rechtssicherheit und den damit zusammenhängenden Gedanken des Vertrauensschutzes hat der Gerichtshof jedenfalls bereits sehr früh und danach in ständiger Rechtsprechung festgestellt, daß diese Gedanken Bestandteil des Gemeinschaftsrechts sind und damit bei der Rechtsprechung berücksichtigt werden müssen.³⁾

1) Gündisch, Allgemeine Rechtsgrundsätze in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, in: Das Wirtschaftsrecht des Gemeinsamen Marktes in der aktuellen Rechtsentwicklung, Baden-Baden 1983, S. 102.

2) In diesem Sinne auch Schwarze, Die Befugnis zur Abstraktion im europäischen Gemeinschaftsrecht, Baden-Baden 1976.

3) vgl. etwa aus der frühen Rechtsprechung: verb. RS 14, 16, 17, 20, 26, 27/60 u. 1/61 - Meroni, Slg. 1961, S. 345 ff (365); RS 13/61 Slg. 1962, S. 97 ff (113); verb. RS 17 u. 20/61 - Kloeckner, Slg. 1962, S. 653 ff (686)

Der Gedanke des Vertrauensschutzes wird hierbei als "Grundsatz der Rechtssicherheit" qualifiziert, "wonach berechtigtes Vertrauen der Betroffenen zu schützen ist."¹⁾ Der Gerichtshof hat nie näher begründet, warum der Gedanke der Rechtssicherheit auch im Gemeinschaftsrecht Berücksichtigung finden muß. Offensichtlich hielt und hält er dies für so selbstverständlich, daß es zur Begründung keiner besonderen Ausführungen bedarf. In der Tat ist es wohl selbstverständlich, daß der Gedanke der Rechtssicherheit Bestandteil des Gemeinschaftsrechts ist.

Die Gemeinschaften sind nicht nur Wirtschafts- sondern auch Rechtsgemeinschaften.²⁾ Sie sind Gebilde mit eigener Rechtsordnung. Dem Recht immanent ist aber das Streben nach Rechtssicherheit.

Mit der Entscheidung für eine Rechtsgemeinschaft ist also auch die Entscheidung für das Streben nach Rechtssicherheit gefallen.³⁾

- b) Mit dieser Feststellung ist jedoch für die praktische Rechtsprechung noch nicht viel gewonnen.

Der Gedanke der Rechtssicherheit und ebenso der Gedanke des Vertrauensschutzes sind von größter Abstraktionshöhe. Beide Gedanken bedürfen daher, bevor sie für eine Fallentscheidung nutzbar gemacht werden können, der inhalt-

1) RS 1/73 - Westzucker, Slg. 1973, S. 723 ff (732)

2) Kutscher, Der Gerichtshof in Luxemburg, Sonderbeilage Nr. 2 zu WM 1984, S. 2

3) Kritisch zur Rechtsprechung des Gerichtshofes insoweit allerdings Fuß, Der Schutz des Vertrauens auf Rechtskontinuität im deutschen Verfassungsrecht und europäischen Gemeinschaftsrecht, Festschrift für Hans Kutscher, Baden-Baden 1981

lichen Konkretisierung durch den Gerichtshof.

Damit stellt sich die Frage, wie diese Konkretisierung erfolgt und zu erfolgen hat. Es stellt sich also die Frage nach der Methode gesetzesunabhängiger, schöpferischer Rechtsgewinnung.

Zu dieser Frage findet sich auch in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht bereits eine recht umfangreiche Literatur.¹⁾ Gleichwohl kann die Methodenfrage nicht als geklärt angesehen werden.

Zweifelhaft ist hierbei schon, ob sich überhaupt eine Methode richterlicher Rechtsschöpfung denken läßt.²⁾ Darüberhinaus wird die Literatur beherrscht von der Frage nach der Zulässigkeit richterlicher Rechtsschöpfung. Die praktisch interessantere Frage, wie sich denn diese Rechtsschöpfung vollzieht, tritt dabei in den Hintergrund.³⁾ Wo gleichwohl die rechtsschöpferische Tätigkeit des Gerichtshofes näher in Augenschein genommen wird, wird oft versucht, diese in das Prokrustesbett nationaler Dogmatik zu zwingen.⁴⁾ Dies verstellt mitunter den Blick für eine unvoreingenommene Betrachtung der

1) Hoffmann-Becking, Normaufbau und Methode, Tübingen 1973, Lecheler, Die allgemeinen Rechtsgrundsätze in der Rechtsprechung des EuGH, Erlangen-Nürnberg 1967 - Lecheler, Der Europäische Gerichtshof und die allgemeinen Rechtsgrundsätze, Berlin 1971 - Pernice, Grundrechtsgehalte im Europäischen Gemeinschaftsrecht, Baden-Baden 1979 - Rueber, Der Gerichtshof der EG und die Konkretisierung allgemeiner Rechtsgrundsätze, Köln 1970 - Schwarze, Die Befugnis zur Abstraktion im europäischen Gemeinschaftsrecht, Baden-Baden 1979, weitere Nachweise bei Pernice in Grabitz, Kommentar zum EWG-Vertrag, München 1984, Art. 164.

2) wohl eher skeptisch insoweit Steindorff, Die guten Sitten als Freiheitsbeschränkung, in *summa ius, summa iniuria*

3) so etwa bei Lecheler, Der Europäische Gerichtshof und die allgemeinen Rechtsgrundsätze, Berlin 1971, S. 178 ff.

4) so etwa bei Rueber, Der Gerichtshof der EG und die Konkretisierung allgemeiner Rechtsgrundsätze, Köln 1970, insbes. S. 43 ff.

Vorstellung, die sich der Gerichtshof selbst von seiner Tätigkeit macht.

An dieser Stelle soll nicht der - sicherlich zum Scheitern verurteilte¹⁾ - Versuch unternommen werden, der Methodenfrage in Bezug auf richterliche Rechtsschöpfung im Gemeinschaftsrecht generell nachzugehen. Es sollen vielmehr nur einige Einflüsse auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes dargestellt werden, so weit sie in den Entscheidungen zum Vertrauensschutz sichtbar werden.

- (aa) Ganz wesentlich beeinflusst wird die Rechtsprechung des Gerichtshofes von den Wertungsmodellen der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen.

Die Auffassung des Gerichtshofes von der Funktion, aber auch von den Grenzen einer rechtsvergleichenden Betrachtungsweise wurden bereits deutlich in der Entscheidung der Rechtssache Algera:²⁾

"Was die Zulässigkeit des Widerrufs solcher Verwaltungsakte angeht, so handelt es sich hier um eine der Rechtsprechung und der Lehre in allen Ländern der Gemeinschaft wohlvertraute verwaltungsrechtliche Frage, für deren Lösung der Vertrag jedoch keine Vorschriften enthält. Um sich nicht dem Vorwurf einer Rechtsverweigerung auszusetzen,

1) Bei der richterlichen Rechtsschöpfung handelt es sich um ein äußerst komplexes Phänomen. Allein die Beschreibung erfordert umfassende Untersuchungen unter Einbeziehung nicht nur juristischer, sondern insbesondere auch soziologischer, psychologischer und linguistischer Aspekte.

ist der Gerichtshof daher verpflichtet, diese Frage von sich aus unter Berücksichtigung 1) der in Gesetzgebung, Lehre und Rechtsprechung der Mitgliedstaaten anerkannten Regeln zu entscheiden."

Der Gerichtshof will sich also an den Regeln der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten orientieren,²⁾ er sieht sich aber in keiner Weise hieran gebunden.

Diese Ausführungen lassen auch erkennen, daß es nach Ansicht des Gerichtshofes sicherlich kein Verfahren gibt, um aus den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten subsumtionsfähige Normen ohne eigene Wertentscheidungen herauszudestillieren. Die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten entnommenen Wertungsmodelle können immer nur Argumentationshilfe bei der eigenen Entscheidung sein.

In späteren Urteilen hat der Gerichtshof seine Entscheidung nicht mehr ausdrücklich mit rechtsvergleichenden Argumenten begründet. Dies bedeutet aber nicht, daß nicht auch die spätere Rechtsprechung ganz wesentlich durch die mitgliedstaatenlichen Rechtsordnungen beeinflusst worden wäre. Insbesondere die Parteien und die Generalanwälte stellen immer wieder umfangreiche rechtsvergleichende Untersuchungen an. Auch wenn der Gerichtshof hierauf nicht ausdrücklich Bezug nimmt, so wird er durch diese Argumente sicherlich beeinflusst. Dies erklärt auch die ganz erstaunliche

1) Hervorheb. d. Verf.

2) vgl. Pernice, Grundrechtsgehalte im Europäischen Gemeinschaftsrecht, Baden-Baden 1979, S. 32.

Übereinstimmung der Rechtsprechung des Gerichtshofes mit der gerade der deutschen Gerichte zur Problematik des Schutzes berechtigten Vertrauens.

Wenn mitunter - durchaus mit einem kritischen Unterton - gefragt wird, ob die "wertende Rechtsvergleichung", so wie sie der Gerichtshof versteht, nicht letztendlich richterlichem Dezisionismus den Weg freigibt¹⁾, so kann man diese Frage nur bejahen: Ohne richterliche Dezision ist gerade die Entwicklung des Gemeinschaftsrechts nicht denkbar. Die Rechtsvergleichung kann Dezision nicht ersetzen, sondern sie bildet vielmehr eines ihrer Fundamente. Alle Ansätze, jeglichen Dezisionismus auszuschalten, führten bisher entweder zu nicht tragbaren Ergebnissen²⁾ oder zu Scheinbegründungen.

Ohne Zweifel ist dies der Rechtssicherheit im Sinne der Vorhersehbarkeit richterlicher Entscheidungen wenig dienlich,³⁾ muß aber wohl im Interesse einer funktionsfähigen, den Fortschritt befördernden Rechtsprechung in Kauf genommen werden.

1) Meessen, JIR 1975, S. 302

2) Nach der bekannten Formulierung Heldrichs, Außervertragliche Schadenshaftung, Frankfurt-Berlin 1961, würde etwa die Bindung des Gerichtshofes an ein gemeinsames Minimum bei der Rechtsvergleichung zu einem "juristischen Altersheim" führen, S. 162; Generalanwalt Lagrange weist in seinen Schlußanträgen zu der RS 14/61 darauf hin, daß Aufgabe der Rechtsvergleichung durch den Gerichtshof nicht sein kann, ein arithmetisches Mittel herauszufinden.

3) Wobei wiederum die Frage auftaucht, ob richterliche Rechtsschöpfung überhaupt vorhersehbar sein kann. Dies führt wieder zu der bereits aufgeworfenen Frage nach der Denkbarkeit einer Methode der Rechtsschöpfung.

- (bb) Der Gerichtshof ist sich dieser Rechtssicherheitsproblematik aber durchaus bewußt und versucht sie durch größtmögliche Berücksichtigung eigener Präjudizien abzumildern.

Hat er in einem Bereich erst einmal eine Leitentscheidung getroffen, so nimmt er hierauf in seinen späteren Entscheidungen in größtmöglichem Umfang wieder Bezug.¹⁾ Ebenso wird eine Berücksichtigung der eigenen Präjudizien durch die Schlußanträge der Generalanwälte gewährleistet. Auch diese pflegen in ihren Anträgen eingehende Untersuchungen zu der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofes anzustellen.²⁾

- (cc) Neben und über alle dem steht in der Rechtsprechung aber die problem- und sachbezogene Argumentation.

Sehr treffend hat hierzu Generalanwalt Tabucchi in seinen Schlußanträgen zu der Rechtssache 5/75 festgestellt:³⁾

"Das Vorliegen schutzwürdiger berechtigter Erwartungen kann nur mit Bezug auf einen bestimmten Einzelfall festgestellt werden; hierbei sind die Umstände zu berücksichtigen, die objektiv die Situation kennzeichnen," in der die Unternehmen operieren müssen. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes eignet sich schon seinem Wesen nach nicht für eine schematische Anwendung, die zu unzulässigen

1) vgl. etwa die Entscheidung in der RS 112/80 - Dürbeck, Slg. 1981, S. 1095 ff (1120).

2) so etwa die Schlußanträge des Generalanwaltes Reischl in der RS 108/81 - Amylum (Isoglukose), Slg. 1982, S. 3107 ff (3142) oder die Anträge des Generalanwaltes Römer in der RS 1/73 - Westzucker II, Slg. 1973, S. 723 ff (738)

3) RS 5/75 - Deuka II, Slg. 1975, S. 759 ff (778)

Verallgemeinerungen führen könnte und deshalb weder dem besonderen Billigkeitszweck des Vertrauensgrundsatzes noch funktionalen Erfordernissen des Wirtschaftsrechts der Gemeinschaft gerecht würde."

Genau dem folgt der Gerichtshof, wenn er in jedem Einzelfall versucht, mittels einer sachbezogenen Argumentation dem jeweiligen Fall gerecht zu werden.

Diese Gedanken zur Rechtsschöpfung durch den Gerichtshof werden sicher denjenigen nicht zufriedenstellen, der Rechtsprechung nur auf der Grundlage "geschlossenen", begrifflich - deduktiven Denkens für möglich hält.

Esser hat allerdings überzeugend darauf hingewiesen, daß der vermeintliche Wettkampf zwischen "offenem" problematischem Denken, so wie es auch der Auffassung des Gerichtshofes entspricht, und "geschlossenen", begrifflich deduktivem Denken weithin ein notwendiger und schubweiser Stoffwechsel zwischen den Neuerfahrungen der Fallpraxis und den Formkräften der Schule ist.¹⁾

Man kann diesen Gedanken noch um die historische Dimension ergänzen:

In dem frühen Entwicklungsstadium, in dem sich die Gemeinschaftsrechtsordnung befindet, muß notwendig offenes, problemorientiertes Denken im Vordergrund stehen. Hier

1) Esser, Grundsatz und Norm in der richterlichen Fortbildung des Privatrechts, Tübingen 1964, S. 7

hat ganz zwangsläufig die Neuerfahrung der Fallpraxis das Übergewicht. Das Denken des Gerichtshofes kann daher derzeit gar nicht anders als offen und problemorientiert sein.

2. Teil, Entscheidungspraxis

I. Vertrauensschutz und Verwaltungsakt

Vertrauensschutz im Hinblick auf Verwaltungsakte bedeutet den Schutz des Bürgers vor Aufhebung¹⁾ eines ihn begünstigenden Verwaltungsaktes durch die Verwaltungsbehörde. In diesem Zusammenhang führte der Gerichtshof diesen Gedanken dann in seine Rechtsprechung ein.

Der Gedanke des Vertrauensschutzes kennzeichnet also die Frage nach den Fällen, in denen das schutzwürdige Vertrauen des Bürgers auf den Bestand eines Verwaltungsaktes einer Aufhebung desselben durch die Behörde entgegensteht.

Der Gerichtshof prüft die Tragweite des Gedankens des Vertrauensschutzes unter Zuhilfenahme der in allen

1) Im folgenden soll einheitlich der Begriff "Aufhebung" Verwendung finden. Der Gerichtshof (bzw. die amtlichen Übersetzungen) folgen der nunmehr im deutschen VwVfG kodifizierten nationalen Terminologie nicht (Püttner, Der Schutz wohlverworbener Rechte im Gemeinschaftsrecht, Europarecht 1975, S. 224), wonach der Begriff "Widerruf" nur für Aufhebung rechtswidriger Verwaltungsakte Verwendung findet und Rücknahme nur die Aufhebung des rechtmäßigen Verwaltungsaktes bedeutet. In der amtlichen Entscheidungssammlung findet der Begriff "Widerruf" in der Regel Verwendung für beide Fälle. Um Mißverständnisse zu vermeiden, soll hier lediglich der in der deutschen Terminologie neutrale Begriff "Aufhebung" gebraucht werden.

Rechtsordnungen¹⁾ der Mitgliedstaaten vorgenommenen Differenzierung zwischen der Aufhebung rechtmäßiger und der Aufhebung rechtswidriger Verwaltungsakte. Innerhalb dieser Fallgruppen unterscheidet der Gerichtshof weiter zwischen der Aufhebung nur mit Wirkung für die Zukunft - also ex nunc - und der rückwirkenden Aufhebung - also ex tunc -²⁾.

1. Zur Aufhebung rechtmäßiger Verwaltungsakte hat sich der Gerichtshof - soweit ersichtlich - bisher in zwei, weiter zurückliegenden Entscheidungen geäußert.

a. In der Rechtssache Algera³⁾ hatte der Gerichtshof erstmalig die Gelegenheit, sich zur Frage der Aufhebung rechtmäßiger Verwaltungsakte zu äußern.⁴⁾

Der Rechtssache lag der folgende Sachverhalt zugrunde:

1) vgl. die Nachweise durch den Gerichtshof in den verb. RS 7/56 und 3-7/57 - Algera, Slg. 1957, S. 82 ff (118)

2) Berücksichtigt man diesen letzteren Gesichtspunkt in ausreichender Weise, so löst sich manche in der Literatur festgestellte Unsicherheit (so etwa Püttner, Der Schutz wohlerworbener Rechte im Gemeinschaftsrecht, Europarecht 1975, S. 225) der Rechtsprechung des Gerichtshofes.

3) verb. RS 7/56 und 3-7/57, Slg. 1957, S. 82 ff (118)

4) Diese Entscheidung betrifft auch die Frage der Aufhebung rechtswidriger VA'e. Es stand hier die Aufhebung zweier, getrennt zu betrachtender Verfügungen in Frage. Auf die Feststellungen zur Aufhebung rechtswidriger Verwaltungsakte wird noch zurückzukommen sein.

Die Bediensteten der EGKS waren in einer Anfangsphase auf der Grundlage privatrechtlicher Dienstverträge beschäftigt worden. Es sollte aber so bald als möglich ein öffentlich-rechtliches Bedienstetenverhältnis anstelle der privatrechtlichen Dienstverträge treten.

Hierfür war es einmal erforderlich, ein allgemeines Personalstatut zu schaffen, andererseits mußten aber auch eine Beschreibung der Gehaltsstufen und Bestimmungen über die entsprechende Einstufung der Bediensteten erlassen werden.

Nachdem diese Bestimmungen erlassen worden waren, wurden die Klägerinnen und Kläger dieser Rechtsache zum Statut zugelassen unter Einweisung in eine bestimmte Gehaltsstufe.

Sowohl die Zulassung zum Statut als auch die Einweisung in eine bestimmte Gehaltsstufe sollten nun später im Zuge von Harmonisierungsmaßnahmen aufgehoben werden.

Gegen diese Aufhebung klagten nun einige der betroffenen Bediensteten.

Der Gerichtshof gab dieser Klage teilweise statt. Er stellte hierbei zunächst fest:¹⁾

1) verb. RS 7/56 und 3-7/57 - Algera, Slg. 1957, S. 82 ff (118)

"Eine rechtsvergleichende Untersuchung läßt erkennen, daß in den sechs Mitgliedstaaten ein Verwaltungsakt, der dem Betroffenen subjektive Rechte verliehen hat, grundsätzlich nicht widerrufen werden kann, sofern er rechtmäßig war; in diesem Falle, in dem das subjektive Recht wirksam erworben worden ist, überwiegt das Bedürfnis, das Vertrauen auf den dauernden Fortbestand der geschaffenen Rechtsstellung zu schützen, gegenüber dem Interesse der Verwaltungsbehörde an einer Rückgängigmachung ihrer Entscheidung. Dies gilt insbesondere für die Ernennung von Beamten."

In den weiteren Entscheidungsgründen gelangte der Gerichtshof zu der Auffassung, daß die Zulassung zum Statut als solche rechtmäßig gewesen war. Dementsprechend erklärte er die Aufhebung der Zulassung für rechtswidrig.

Der Gerichtshof hält also die Aufhebung eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes grundsätzlich für unzulässig. Die Wendung "grundsätzlich" legt allerdings nahe zu vermuten, daß es nach Ansicht des Gerichtshofes von diesem Grundsatz Ausnahmen geben kann.

Entscheidungen, in denen der Gerichtshof derartige Ausnahmen festgestellt hat, sind allerdings bisher noch nicht ergangen.

Auf der anderen Seite hat der Gerichtshof in einer späteren Entscheidung für eine bestimmte Gruppe von Fällen die generelle Unzulässigkeit der Auf-

hebung rechtmäßiger Verwaltungsakte festgestellt.

- b. In der Rechtssache SNUPAT¹⁾ hatte der Gerichtshof über die Aufhebung einer Freistellungsverfügung zu entscheiden und zwar über die eindeutig rückwirkend gewollte Aufhebung.

Dem Fall lag die Aufhebung einer Verfügung zugrunde, mit der die Freistellung von der Beitragspflicht zur Schrottausgleichskasse angeordnet worden war. Die näheren Einzelheiten interessieren hierbei an dieser Stelle noch nicht.

Der Gerichtshof stellte in dieser Sache kategorisch die Unzulässigkeit der rückwirkenden Aufhebung eines rechtmäßigen, begünstigenden Verwaltungsaktes fest:²⁾

"Die Rechtmäßigkeit der Weigerung die streitigen Freistellungen ex tunc zu widerrufen, hängt in erster Linie davon ab, ob die Freistellungen selbst rechtmäßig sind. Denn falls dies zutreffen sollte, hätte sich die Hohe Behörde mit Recht geweigert, sie zurückzunehmen, da der rückwirkende Widerruf eines rechtmäßigen begünstigenden Verwaltungsaktes gegen allgemeine Rechtsgrundsätze verstößt."

Die rückwirkende Aufhebung eines rechtmäßig begünstigenden Verwaltungsaktes ist also nicht nur grundsätzlich nicht zulässig, sondern sie ist in jedem Falle unzulässig, ohne daß es hierbei Ausnahmen geben könnte.

1) verb. RS 42 u. 49/59 - SNUPAT, Slg. 1961, S. 109 ff

2) verb. RS 42 u. 49/59 a.a.O. S. 162

- c. Sieht man diese beiden Entscheidungen im Zusammenhang, so ergibt sich hieraus bereits ein recht klares Bild des Konzeptes des Gerichtshofes zur Aufhebung rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakte:

Die rückwirkende Aufhebung eines rechtmäßigen begünstigenden Verwaltungsaktes ist in jedem Falle unzulässig. Hier ist nach Auffassung des Gerichtshofes das Vertrauen des Bürgers in die Beständigkeit der Lage in jedem Falle schutzwürdig. Kein wie immer auch geartetes Öffentliches Interesse kann die rückwirkende Aufhebung rechtfertigen.

Aber auch bei der Aufhebung eines solchen Verwaltungsaktes ex nunc verdient das Vertrauen des Bürgers auf dem Bestand des Verwaltungsaktes grundsätzlich Schutz.

Offengeblieben ist bisher, in welchen Fällen eine Aufhebung ex nunc nach Ansicht des Gerichtshofes ausnahmsweise einmal zulässig ist.

Ein Vergleich dieser Rechtsprechung mit der nunmehr in § 49 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes kodifizierten nationalen Regelung zeigt eine weitgehende Übereinstimmung.

Auch nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz ist eine Aufhebung ex tunc nicht zulässig.¹⁾ Dies entspricht

1) vgl. dazu Kopp, Verwaltungsverfahrensgesetz, Erläuterte Ausgabe, 3. Aufl. München 1983, § 49 Rdn. 13

dem in der Entscheidung SNUPAT aufgestellten Rechtssatz für das Gemeinschaftsrecht.

Auch § 49 Abs. 2 VwVfG geht von der grundsätzlichen Unzulässigkeit der Aufhebung mit Wirkung für die Zukunft aus und läßt sie nur in Ausnahmefällen zu. Dies entspricht der in der Rechtssache Algera geäußerten Auffassung des Gerichtshofes von der grundsätzlichen Unzulässigkeit der Aufhebung mit Wirkung ex-nunc.

Ob der Gerichtshof einen ähnlichen Katalog von Ausnahmetatbeständen entwickeln wird, wie er sich in § 49 Abs. 2 VwVfG findet, bleibt abzuwarten. Eine diesem Katalog entsprechende Rechtsprechung würde aber durchaus auf der in der Rechtssache Algera vorgezeichneten Linie liegen.

Der Gerichtshof hat dort den Grund für die Unzulässigkeit der Aufhebung in dem das öffentliche Interesse an der Aufhebung überwiegenden Vertrauen des Bürgers gesehen. Der Katalog des § 49 Abs. 2 VwVfG kennzeichnet aber gerade Fälle, in denen typischerweise entweder kein Vertrauen des Bürgers entstanden ist, oder aber das Vertrauen das öffentliche Interesse an der Aufhebung typischerweise nicht überwiegen kann.

Aber - wie gesagt insoweit liegt bisher keine Judikatur vor. Es bleibt hier die weitere Rechtsprechung abzuwarten.

Ebenfalls keine Judikatur liegt zu der in § 49 V VwVfG

angesprochen, höchst interessanten Frage vor, ob nicht wenigstens eine Entschädigung zu zahlen ist, wenn wegen des überwiegenden öffentlichen Interesses ausnahmsweise der Verwaltungsakt einmal aufgehoben werden kann.¹⁾

2. Auch hinsichtlich der Aufhebung rechtswidriger Verwaltungsakte ist der Leading Case die Rechtssache *Algera*.

a. Während der Gerichtshof - wie oben bereits erwähnt - in dieser Rechtssache von der grundsätzlichen Unzulässigkeit der Aufhebung rechtmäßig begünstigender Verwaltungsakte ausgeht, so hält er die Aufhebung rechtswidriger Verwaltungsakte grundsätzlich für zulässig:²⁾

"In Übereinstimmung mit den Schlußanträgen des Generalanwaltes bejaht der Gerichtshof grundsätzlich die Zulässigkeit des Widerrufs rechtswidriger Verwaltungsakte zumindest innerhalb einer angemessenen Frist, wie sie bei den im vorliegenden Rechtsstreit angefochtenen Entscheidungen eingehalten worden ist."

Der Gerichtshof geht in dieser Entscheidung nicht ausdrücklich darauf ein, ob dies nur hinsichtlich einer Aufhebung mit Wirkung für die Zukunft oder ob dies auch für eine rückwirkende Aufhebung gilt. Um die Entscheidung aber richtig einordnen zu können,

1) Zu dieser Frage vgl. auch Püttner, Der Schutz wohlverworbener Rechte im Gemeinschaftsrecht, *Europarecht* 1975, S. 225 oben.

2) verb. RS 7/56 und 3-7/57 - *Algera*, Slg. 1957, S. 82 ff (119)

ist zu fragen, ob hier der Sache nach eine rückwirkende Aufhebung vorlag oder ob hier die Aufhebung nur Wirkung für die Zukunft zeigte.

In dieser Rechtssache handelte es sich - wie bereits gesagt - um die Aufhebung der Zulassung zum Statut und die Aufhebung der Einstufung in eine Gehaltsgruppe.

Während der Gerichtshof zu der Ansicht gelangte, daß die Zulassung zum Statut in diesem Falle rechtmäßig gewesen war und mithin nicht aufgehoben werden konnte, so gelangte er hinsichtlich der Einstufung in eine bestimmte Gehaltsgruppe zu der Ansicht, daß diese rechtswidrig gewesen war.¹⁾ Die Ausführungen zur Aufhebung rechtswidriger Verwaltungsakte beziehen sich also nur auf die Aufhebung der Einstufungen.^{1a)}

Deren Aufhebung sollte aber der Sache nach nur Wirkung für die Zukunft haben.²⁾ Die Aufhebung war nicht rückdatiert auf den Erlass der Einstufungen, sondern sollte erst nach Erlass der Aufhebungsverfügung wirksam werden. Darüberhinaus sollte die sich aus der Neueinstufung ergebende Verminderung des Gehaltes durch eine Übergangsregelung aufgefangen werden. Es war vorgesehen, daß die sich ergebende Gehaltskürzung so lange durch eine Zulage ausgeglichen werden sollte, bis die laufenden Gehaltserhöhungen die Kürzungen "aufgesaugt" hatten.

1) verb. RS 7/56 und 3-7/57 a.a.O. S. 125

2) verb. RS 7/56 und 3-7/57 a.a.O. S. 102

1a) ungenau insoweit Wiesner, Der Widerruf individueller Entscheidungen der Hohen Behörde der EGKS, Kiel 1966, S. 99, Fn. 66

Dem Interesse der Bediensteten, durch die Neueinstufung keine finanziellen Einbußen, insbesondere auch nicht für die in der Vergangenheit liegende Zeiträume zu erleiden, war also schon durch die Hohe Behörde weitgehend Rechnung getragen worden. Die Aufhebung hatte daher weder materiell noch formell irgend eine Rückwirkung.

Vor diesem Hintergrund ist die Feststellung des Gerichtshofes zu sehen, daß rechtswidrige Verwaltungsakte grundsätzlich frei aufgehoben werden können. Zu verallgemeinern ist diese Feststellung also nur hinsichtlich der Aufhebung mit Wirkung für die Zukunft.¹⁾ Hinsichtlich der Aufhebung mit Wirkung ex tunc vertritt der Gerichtshof - wie sich noch zeigen wird - ein wesentlich restriktiveres Konzept.

Die Forderung nach Wahrung einer angemessenen Frist bei der Aufhebung²⁾ taucht in der späteren Rechtsprechung zur Aufhebung ex nunc nicht wieder auf, sondern beschäftigt den Gerichtshof nur noch im Zusammenhang mit der Aufhebung ex tunc. Dies läßt den Schluß zu, daß der Gerichtshof die Aufhebung ex nunc nicht von der Wahrung irgend einer Frist abhängig machen will.³⁾

Dieses Konzept von der freien Aufhebbarkeit mit

1) Nicht zugestimmt werden kann daher etwa Däubler, NJW 65, 1648, der aus der RS Algera die freie Aufhebbarkeit auch mit Wirkung ex tunc ersehen will.

2) verb. RS 7/56 und 3-7/57 a.a.O. S. 119

3) so auch Generalanwalt Mayras in seinen Schlußanträgen zu der RS 54/77 - Herpels Slg. 1978, S. 585 ff (606)

Wirkung ex nunc hat sich in der weiteren Rechtsprechung verfestigt.

In den Rechtssachen 15/60¹⁾ und 54/77²⁾ hatte der Gerichtshof erneut über insoweit der Rechtssache Algera vergleichbare Sachverhalte zu entscheiden.

In beiden Fällen war den Klägern eine Trennungszulage mit Wirkung ex nunc gestrichen worden. In beiden Fällen war den Klägern übergangsweise eine Sonderzahlung bewilligt worden, die den Verlust der Trennungszulage so lange ausgleichen sollte, bis er durch die allgemeinen Gehaltserhöhungen ausgeglichen wurde.

Der Gerichtshof hielt in beiden Fällen die Aufhebung des die Trennungszulage gewährenden Verwaltungsaktes grundsätzlich für zulässig.³⁾

1) RS 15/60 - Simon, Slg. 1961, S. 239 ff

2) RS 54/77 - Herpels, Slg. 1978, S. 585 ff

3) In der RS 15/60 war die Klage gegen die Aufhebungsverfügung zwar im Ergebnis begründet. Dies beruhte aber darauf, daß die Gewährung der Trennungszulage materiell rechtmäßig gewesen war.

In der Rechtssache 15/60 stellte er hierzu fest:¹⁾

"Die Verfügung, mit der dem Kläger die Trennungszulage gewährt worden war, ist jedoch nicht ex nunc widerrufen, sondern lediglich für die Zukunft abgeändert worden, und zwar mit der Maßgabe, daß dem Kläger die Trennungszulage so lange belassen bleiben sollte, als der Betrag nicht durch späteres Auf-rücken in höhere Besoldungsstufen gedeckt sein würde.

Erkennt eine Verwaltungsbehörde, daß eine Vergünstigung infolge irriger Auslegung einer Vorschrift gewährt worden ist, so darf sie die frühere Verfügung abändern. Ein Widerruf wegen Rechtswidrigkeit kann zwar in bestimmten Fällen mit Rücksicht auf wohlerworbene Rechte nicht ex tunc erfolgen, stets jedoch ex nunc."

In der Rechtssache 54/77 fiel die Begründung dann bereits wesentlich kürzer und lapidar aus, so daß man annehmen muß, daß der Gerichtshof seine Recht-sprechung für so gefestigt hielt, daß es zur Be-gründung keiner umfangreichen Erörterungen bedurfte:²⁾

"Zwar unterliegt die Rücknahme einer fehlerhaften oder unrichtigen Ent-scheidung mit Wirkung für die Ver-gangenheit im allgemeinen strengen Voraussetzungen; dagegen ist die Rücknahme einer solchen Entscheidung für die Zukunft stets möglich."

1) RS 15/60 - Simon, Slg. 1961, S. 239 ff (259)

2) RS 54/77 - Herpels, Slg. 1978, S. 585 ff (598)

Der Gerichtshof hat also in - man kann schon sagen ständiger Rechtsprechung den in der Rechtssache Algera aufgestellten Rechtssatz bestätigt, daß die Aufhebung eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes mit Wirkung für die Zukunft stets möglich ist.

Dies scheint zunächst einmal für eine sehr restriktive Auffassung von der Tragweite des Gedankens des Vertrauensschutzes im Zusammenhang mit einer Aufhebung ex nunc zu sprechen. So wie sich die Rechtsprechung in den zitierten Entscheidungen darstellt, bleibt sie hinter der in der Bundesrepublik mit der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Berlin vom 14.11.1956¹⁾ eingeleiteten und nunmehr in der Regelung des § 48 des Verwaltungsverfahrensgesetzes zu einem gewissen Abschluß gebrachten Entwicklung hin zu mehr Vertrauensschutz auch bei der Aufhebung rechtswidriger Verwaltungsakte mit Wirkung nur für die Zukunft zurück.

Hierbei ist aber den Besonderheiten der durch den Gerichtshof entschiedenen Fälle Rechnung zu tragen. In allen Fällen hatte die beabsichtigte Aufhebung der infragestehenden Verwaltungsakte für die Betroffenen keine schwerwiegenden Folgen. Es handelte sich hierbei jeweils um relativ geringfügige finanzielle Einbußen. Ganz im Gegensatz etwa zu dem von dem Oberverwaltungsgericht Berlin entschiedenen Fall, wo einer Witwe durch Streichung der Witwenrente schlechthin die Lebensgrundlage entzogen worden wäre.

1) OVG Berlin, DVBl 57, 503

Darüberhinaus war in allen Fällen dem Interesse der Betroffenen an dem Stand des Verwaltungsaktes durch großzügige Übergangsregelung Rechnung getragen worden. All dies hat dem Gerichtshof natürlich nicht besonders nahegelegt, im konkreten Fall eine Verletzung des Gedankens des Vertrauensschutzes zu sehen.

Es bleibt also abzuwarten, ob der Gerichtshof in Fällen, in denen sich möglicherweise aus einer Aufhebung auch nur ex nunc für den Betroffenen schwerwiegende Konsequenzen ergeben, sein restriktives Konzept durchhalten wird.

- b. Sämtliche Entscheidungen, die sich unmittelbar mit der rückwirkenden Aufhebung von rechtswidrigen, begünstigenden Verwaltungsakten befassen, stammen aus der Anfangszeit der EGKS und betreffen die - längst liquidierte - Schrottausgleichskasse.

Die Schrottausgleichskasse war durch Entscheidung Nr. 22/54 der Hohen Behörde¹⁾ eingerichtet worden. Durch sie sollte die ausreichende Versorgung der europäischen Stahlindustrie mit Schrott zu angemessenen Preisen sichergestellt werden.²⁾ Dies geschah vor allem durch Beihilfen zugunsten des aus dritten Ländern eingeführten Schrotts. Durch diese Maßnahme sollten die Preise für Einfuhrschrott künstlich niedrig gehalten werden. Die für diese Beihilfen erforderlichen Mittel wurden durch eine Umlage aller schrottverbrauchenden Stahlhersteller

1) Entscheidung Nr. 22/54 der Hohen Behörde v. 26.03.54 ABl 54, 286

2) vgl. Art. 2 der Entscheidung Nr. 22/54

aufgebracht. Die Höhe dieser Umlage bemaß sich nach der jeweiligen in dem einzelnen Unternehmen verbrauchten Menge an Zukaufsschrott. Beitragspflichtig war also nur derjenige Schrott, den das jeweilige Unternehmen bei Dritten kaufte. Nicht beitragspflichtig war hingegen der Schrott, der in dem Unternehmen selbst anfiel - also das sogenannte Eigenaufkommen.

Diese Regelung führte zu etlichen Streitfragen. So ergab sich etwa die Frage, ob auch der sogenannte Konzernschrott, also Schrott, der in einem anderen Unternehmen desselben Konzerns angefallen war, der Beitragspflicht unterfiel.

Zudem bereitete die Ermittlung der jeweiligen beitragspflichtigen Schrottmengen erhebliche Schwierigkeiten und konnte oft erst mit erheblicher Zeitverzögerung vorgenommen werden.

Hierbei ist wichtig festzuhalten, daß der sich insgesamt ergebende Beihilfebedarf zur Gänze auf die beteiligten Unternehmungen umgelegt werden sollte. Erreichte also ein Unternehmen auf irgend einem Weg für sich einen zu niedrigen Beitrag, so führte dies zwangsläufig zu einer entsprechenden Mehrbelastung der übrigen Unternehmen.

Vor diesem Hintergrund ist der Zusammenhang der ersten beiden Entscheidungen zu sehen.¹⁾

Die Klägerin der verbundenen Rechtssachen 42 und 49/59

1) verb. RS 42 und 49/59 - SNUPAT Slg. 1961, S. 109 ff; RS 14/61 - Hoogovens Slg. 1962, S. 511 ff

- die Societé Nouvelles des usines de Pontlieue-Arcieries du Temple (SNUPAT) - war mit einem anderen Unternehmen, der Regie nationale des Usines Renault, auf das engste in wirtschaftlicher und finanzieller Hinsicht verbunden. Sie war daher der Meinung, daß der ihr von der Regie nationale des Usines Renault gelieferte Schrott nicht in die Berechnung der beitragspflichtigen Schrottmenge einbezogen werden dürfe. Dieser Schrott sei vielmehr als Konzernschrott wie Eigenaufkommen zu behandeln.

Die Hohe Behörde war in diesem Fall anderer Ansicht gewesen und hatte die entsprechende Schrottmenge der Beitragspflicht unterworfen. Auch eine Klage seitens der SNUPAT war in dieser Sache erfolglos geblieben.

Demgegenüber war in vergleichbaren Fällen seitens der Schrottausgleichskasse anderen verbundenen Unternehmen eine Beitragsbefreiung hinsichtlich des Konzernschrotts gewährt worden. Die Hohe Behörde hatte hiergegen zunächst Vorbehalte erhoben, diese aber später fallen gelassen.

Im weiteren Verlauf wurden gegen die SNUPAT die Beiträge zur Schrottausgleichskasse festgesetzt.

Die SNUPAT hielt die Beitragsfestsetzung nicht für zutreffend. Sie machte geltend, daß ihre Beiträge niedriger sein würden, wenn nicht anderen Unternehmungen unzulässigerweise Freistellungen hinsichtlich des Konzernschrotts gewährt worden wären. Man wollte also erreichen, daß, wenn schon der eigene Konzernschrott nicht von der Beitragspflicht befreit werden konnte,

wenigstens der Konzernschrott aller an der Kasse beteiligten Unternehmen in die Berechnung der Beiträge einbezogen wurde. Dementsprechend hatte die Klägerin zunächst die Hohe Behörde aufgefordert, die streitigen Freistellungen zugunsten der Konkurrenzunternehmen rückwirkend aufzuheben ¹⁾ und die Beiträge dementsprechend neu zu berechnen. Die Hohe Behörde reagierte auf dieses Begehren allerdings nicht mit einer förmlichen Entscheidung.

Deshalb erhob die SNUPAT die hier infragestehenden Klagen u.a. mit dem Antrag, die stillschweigende ablehnende Entscheidung hinsichtlich des Begehrens nach Aufhebung der Freistellungen für nichtig zu erklären ²⁾.

Der Gerichtshof hielt diesen Klageantrag für zulässig. ³⁾ Hinsichtlich der Begründetheit stellte er zunächst fest, daß die rückwirkende Aufhebung eines rechtmäßig ergangenen Verwaltungsaktes nicht zulässig ist. ⁴⁾ Er prüfte sodann die Rechtmäßigkeit der Freistellungsverfügungen und kam zu dem Ergebnis, daß die Freistellungen rechtswidrig gewährt worden waren. Es stellte sich mithin die Frage, ob im Gegensatz zu einem rechtmäßigen Verwaltungsakt der rechtswidrig begünstigende Verwaltungsakt auch rückwirkend aufgehoben werden kann.

1) verb. RS 42 u. 49/59 - SNUPAT, Slg. 1961, S. 109 ff (121)

2) verb. RS 42 u. 49/59 a.a.O. S. 123

3) Dies war der Antrag in der RS 49/59. Den hier nicht relevanten Antrag in der RS 42/59 hielt er aus an dieser Stelle nicht interessierenden Gründen für unzulässig.

4) vgl. oben 2. Teil I 1 b

Diejenigen Unternehmungen, denen die Freistellungen gewährt worden waren und die sich an diesem Rechtsstreit als Streithelferinnen auf der Seite der Hohen Behörde beteiligt hatten, beriefen sich auf einen Grundsatz, daß einmal gewährte Vorteile nicht wieder entzogen werden könnten,¹⁾ also auf einen Grundsatz, den auch der Gerichtshof im Hinblick auf rechtmäßige Verwaltungsakte grundsätzlich anerkennt.²⁾

In diesem Fall, in dem ein rechtswidriger Verwaltungsakt infragestand, war der Gerichtshof allerdings anderer Ansicht. Er stellte vielmehr fest:³⁾

"Diese Auffassung verkennt, daß der zweifellos wichtige Grundsatz der Wahrung der Rechtssicherheit nicht absolut, sondern nur in Verbindung mit dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung Anwendung finden kann. Die Frage, welcher dieser Grundsätze im Einzelfall überwiegt, läßt sich nur beantworten, wenn das öffentliche Interesse gegen die auf dem Spiel stehenden Privatinteressen abgewogen wird."

Der Gerichtshof ist also der Ansicht, daß die Frage nach der rückwirkenden Aufhebbarkeit rechtswidrig begünstigender Verwaltungsakte nur anhand einer umfassenden Interessenabwägung geklärt werden kann. Hierbei stellt das Vertrauen des Adressaten nur einen Gesichtspunkt bei dieser Abwägung dar.

1) verb. RS 42 u. 49/59 a.a.O. S. 172

2) vgl. oben 2. Teil I 1.

3) verb. RS 42 u. 49/59 a.a.O. S. 172

Zu den weiteren Gesichtspunkten, die zu berücksichtigen sind, gab der Gerichtshof diese Hinweise:¹⁾

"- auf der einen Seite das Interesse der Begünstigten und vor allem die Tatsache, daß sie in gutem Glauben annehmen durften, für den fraglichen Schrott keine Beiträge entrichten zu müssen, und daß sie in ihrer Geschäftsführung auf die Beständigkeit dieser Lage vertrauen konnten;

-auf der anderen Seite das Interesse der Gemeinschaft an einem ordnungsgemäßen Funktionieren der auf der Solidarität aller schrottverbrauchenden Unternehmen beruhenden Ausgleichseinrichtung; dieses Interesse gebietet, alles zu tun, um zu vermeiden, daß die rechtswidrige Freistellung von Konkurrenzunternehmen für die übrigen Beitragspflichtigen zu einem dauernden Vermögensnachteil führt.

Es ist ferner zu berücksichtigen, daß die Beitragsabrechnungen bis zum heutigen Tage ohnehin nur vorläufiger Natur sind und daß die Möglichkeit besteht, die rückständigen Beiträge ratenweise zu erheben.

Im übrigen lassen die Rechtsordnungen aller Mitgliedstaaten den rückwirkenden Widerruf stets dann zu, wenn der betreffende Verwaltungsakt auf falschen oder unvollständigen Angaben der Beteiligten beruhte. Der Gerichtshof hält es nicht für ausgeschlossen, daß dieser Grundsatz im vorliegenden Fall Anwendung finden kann."

1) verb. RS 42 u. 49/59 a.a.O. S. 173

Die Abwägung selbst hat der Gerichtshof hier nicht vorgenommen. Er war vielmehr der Ansicht, daß diese durch die Hohe Behörde zu erfolgen habe. Er hat dementsprechend nur die ablehnende Entscheidung für nichtig erklärt und die Sache zur erneuten Entscheidung an die Hohe Behörde zurückverwiesen.¹⁾

Gleichwohl sollte dieser Streit den Gerichtshof noch einmal beschäftigen.

In Anwendung der von dem Gerichtshof gelieferten Maßstäbe gelangte die Hohe Behörde zu dem Ergebnis, daß die Freistellungen mit rückwirkender Kraft aufzuheben seien. Gegen die entsprechende Entscheidung klagte nun ihrerseits die Adressatin, nämlich die Firma Hoogovens.²⁾

Die Entscheidung des Gerichtshofes in dieser Rechtsache brachte eine Bestätigung der in den verbundenen Rechtssachen 42 und 49/59 aufgestellten Grundsätze, verbunden mit der Klarstellung einiger Punkte und einer gewissen Erweiterung.

Zunächst nahm der Gerichtshof Bezug auf die in den verbundenen Rechtssachen 42 und 49/59 gemachte Feststellung, daß die rückwirkende Aufhebung jedenfalls eher in Betracht kommt, wenn der Verwaltungsakt auf fehlerhaften Angaben des Adressaten beruht.

Er stellte jedoch klar, daß dies ein bei der Interessen-

1) verb. RS 42 u. 49/59 a.a.O. S. 177

2) RS 14/61 - Hoogovens, Slg. 1962, S. 511

abwägung zu berücksichtigender Punkt ist, daß aber nicht die rückwirkende Aufhebung bereits dann ausgeschlossen ist, wenn der Adressat zutreffende Angaben gemacht hatte.¹⁾

Sodann prüfte der Gerichtshof die wirtschaftlichen Auswirkungen der Aufhebung.²⁾ Er kam hier aus einer Reihe sehr fallbezogener Gründe zu der Auffassung, daß die wirtschaftlichen und insbesondere finanziellen Konsequenzen einer Aufhebung nicht entgegenstanden. Maßgeblich für diese Auffassung war nicht zuletzt, daß den durch die Aufhebung entstandenen Nachteilen Vorteile in früheren Zeiten gegenüberstanden, die durch die Aufhebung nur ausgeglichen wurden.

Als über den Fall hinausgehend verdient die Tatsache aber festgehalten zu werden, daß der Gerichtshof bei der vorzunehmenden Interessenabwägung jedenfalls die wirtschaftlichen Konsequenzen nicht außeracht läßt.

Ein weiteres Angriffsmittel der Klägerin war die Behauptung gewesen, daß die Aufhebung nur binnen einer angemessenen Frist möglich gewesen wäre, die die Klägerin jedenfalls nicht als eingehalten ansah. Man hatte hier offensichtlich die Bemerkung des Gerichtshofes in der Rechtssache Algera im Auge.³⁾

Der Gerichtshof ist dem jedoch nicht gefolgt. Er sah in dem Erfordernis, eine angemessene Frist zu wahren, keine strikte Begrenzung der Aufhebbarkeit. Er war

1) RS 14/61 a.a.O. S. 545

2) RS 14/61 a.a.O. S. 546

3) vgl. oben 2. Teil I 1 a

vielmehr der Ansicht, daß¹⁾

"das Kriterium der "angemessenen Frist" nur einer der bei der Abwägung zu berücksichtigenden Gesichtspunkte und im vorliegenden Fall von verhältnismäßig geringem Gewicht ist.

Hier ist übrigens eine Unterscheidung zu treffen, weil Inhalt und Tragweite des Rechtssatzes, daß die Rücknahme nur innerhalb einer angemessenen Frist zulässig sei, je nach Sachlage verschieden sind. Dieser Rechtssatz, der bei Entscheidungen, durch die subjektive Rechte begründet werden, von beträchtlicher Bedeutung sein kann, hat nämlich weniger Gewicht, wenn es sich um deklaratorische Entscheidungen (decisions récognitives) handelt."

In diesem Fall hat er jedenfalls im Hinblick auf die Wahrung einer Frist keine Bedenken gegen die Aufhebung des Verwaltungsaktes.

Die Fristwahrung als solche setzt also der Aufhebung ex tunc praktisch keine Schranke, jedenfalls was die Aufhebung deklaratorischer Verwaltungsakte anbelangt.

Gleichwohl wollte der Gerichtshof den Zeitfaktor nicht völlig außeracht gelassen wissen. Er führte vielmehr aus:²⁾

1) RS 14/61 a.a.O. S. 549

2) RS 14/61 a.a.O. S. 550

"Die vorstehende Erwägung schließt indessen nicht aus, daß der Zeitfaktor auch in derartigen Fällen eine Rolle spielen kann, und daß die zuständige Behörde zu einer Rücknahme ex tunc nur dann schreiten kann, wenn sie ggf. den Umstand in ihre Erwägungen einbezogen hat, daß die durch die zurückgenommene Entscheidung Begünstigten gutgläubig annehmen konnten, sie brauchten keine Beiträge für den fraglichen Schrott zu zahlen und könnten ihre Geschäfte im Vertrauen auf die Dauerhaftigkeit dieser Lage führen."

Dieser Feststellung liegt wohl die Erwägung zugrunde, daß - unabhängig von allen strikten Fristen - der Zeitfaktor als solcher geeignet ist, eine besondere Vertrauensposition des Bürgers zu begründen. Diese besondere Vertrauensposition ist dann wiederum als Gesichtspunkt in die Interessenabwägung einzubeziehen. Der Gerichtshof war hier allerdings der Meinung, daß dieser Gesichtspunkt in der Entscheidung der Hohen Behörde zutreffend berücksichtigt worden sei. Im Ergebnis griff diese Rüge also nicht durch.

Die Rechtsprechung zur rückwirkenden Aufhebung rechtswidriger Verwaltungsakte wurde fortgesetzt mit der Entscheidung in der Rechtssache 111/63.¹⁾ Auch dieser Rechtssache lag der Streit um eine Freistellungsverfügung von der Schrottausgleichskasse zugrunde.

Der Firma Lemmerz - der Klägerin in dieser Rechtssache - war unter dem Datum des 20.05.1957 mitgeteilt worden,

1) RS 111/63 - Lemmerz, Slg. 1465, S. 893 ff

daß sie für die Zeit vor dem 01.01.1957 nicht der Beitragspflicht zur Schrottausgleichskasse unterliege. Erst im Jahre 1963 hatte die Hohe Behörde dann der Klägerin in einer förmlichen Entscheidung mitgeteilt, daß sie nunmehr der Ansicht sei, daß sie, die Klägerin, auch für die Zeit vor dem 01.01.1957 beitragspflichtig sei.

Die Firma Lemmerz als Klägerin und der Gerichtshof sahen übereinstimmend in dem Schreiben vom 20.05.1957 eine Freistellungsverfügung, also einen begünstigenden Verwaltungsakt. Demgemäß sah die Klägerin in dem Schreiben aus dem Jahre 1963 die rückwirkende Aufhebung dieser Freistellung. Sie war der Ansicht, daß diese Aufhebung hier nicht zulässig gewesen sei.

Generalanwalt und Gerichtshof gingen übereinstimmend von der Rechtswidrigkeit der Freistellungsverfügung aus.¹⁾ Der Weg war also frei für die erneute Erörterung des Problems der rückwirkenden Aufhebung eines rechtswidrig begünstigenden Verwaltungsaktes.

Der Gerichtshof bestätigte zunächst den in den vorangegangenen Entscheidungen aufgestellten Grundsatz von der grundsätzlichen Zulässigkeit der auch rückwirkenden Aufhebung rechtswidriger Verwaltungsakte:²⁾

1) RS 111/63 a.a.O., S. 911 u. 934

2) RS 111/63 a.a.O., S. 911

"Rechtswidrige Entscheidungen kann die Hohe Behörde selbst rückwirkend zurücknehmen. Dies gilt allerdings nur mit der Einschränkung, daß in bestimmten Ausnahmefällen der Rechtssicherheit Rechnung getragen werden muß, worüber zunächst die Hohe Behörde zu befinden hat, die dabei aber der Nachprüfung durch den Gerichtshof unterliegt."

Bei der Prüfung, ob hier ausnahmsweise der Gedanke des Vertrauensschutzes einer Aufhebung entgegensteht, legte der Gerichtshof besonderes Gewicht auf die Feststellung, daß die Klägerin nicht auf die Rechtmäßigkeit der Freistellungsverfügung vertrauen konnte.¹⁾

"In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, daß die Klägerin sich zu keiner Zeit auf die Rechtmäßigkeit der streitigen Freistellung verlassen konnte; denn es hat ihr nicht entgehen können, daß die Grundsatzentscheidung, durch die die Ausgleichseinrichtung errichtet wurde, keine Freistellungen vorsahen, und daß auf dem Gebiet der öffentlichen Abgaben derartige Befugnisse im Zweifel nicht anzunehmen sind."

Nach Ansicht des Gerichtshofes liegt ein wesentlicher Grund für jegliche Gewährung von Vertrauensschutz im Hinblick auf rechtswidrige Verwaltungsakte in dem Vertrauen auf die Rechtmäßigkeit des jeweiligen Verwaltungsaktes. Weiß der Adressat um die Rechtswidrigkeit oder hätte er sie erkennen können, so ist er von vornherein weniger schutzwürdig.

1) RS 111/63 a.a.O., S. 911

Dieser Gedanke verdient sicher Zustimmung, soweit er auf die positive Kenntnis der Rechtswidrigkeit abstellt. Soweit hier allerdings auf fahrlässige Unkenntnis der Rechtswidrigkeit abgestellt wird, wird man aber wohl in Übereinstimmung mit der nunmehr in den deutschen Verwaltungsverfahrensgesetzen kodifizierten Regelung¹⁾ wenigstens grob fahrlässige Unkenntnis verlangen müssen.

Will man nicht den Gedanken des Vertrauensschutzes im Zusammenhang mit rechtswidrigen Verwaltungsakten völlig aus den Angeln heben, so wird der Adressat sich in aller Regel auf die Rechts- und Sachkenntnis der Behörde verlassen können müssen. Nur wenn sich ein Fehler des Verwaltungsaktes aufdrängt, verdient der Adressat in der Tat keinen Schutz.

In diesem Zusammenhang ist hier allerdings zu berücksichtigen, daß der Adressat hier eine Firma aus dem kleinen Kreis der an der Schrottausgleichskasse Beteiligten war. Es war gerichtsbekannt, daß sich diese Firmen recht intensiv mit der rechtlichen Ausgestaltung der Kasse beschäftigt hatten. Der Gerichtshof vermutete daher wohl nicht ganz zu Unrecht, daß sich in diesem Falle der Klägerin die Fehlerhaftigkeit der Frei stellungsverfügung hätte aufdrängen müssen.²⁾

1) § 48 II Nr. 3 VwVfG; vgl. dazu Kopp, Verwaltungsverfahrensgesetz; Erläuterte Ausgabe, 3. Aufl. München 1983, § 48 Rdn. 31

2) Der Gedanke, daß bei Unternehmungen höhere Anforderungen an die Kenntnis der Rechtslage zu stellen sind, durchzieht - wie sich noch zeigen wird - die Rechtsprechung auch in anderen Bereichen.

Sollte diese Frage einmal im Zusammenhang mit einem an eine Privatperson gerichteten Verwaltungsakt relevant werden, so ist durchaus eine andere Entscheidung des Gerichtshofes möglich.

Erneut bemüht wurde in dieser Entscheidung der Gedanke, daß eine Aufhebung nur binnen einer angemessenen Frist zulässig ist.

Der Generalanwalt räumte in Übereinstimmung mit der bisherigen Rechtsprechung zwar ein:¹⁾

"Gewiß, diese Frist mag verhältnismäßig großzügig bemessen werden und ihre Einhaltung von verhältnismäßig geringem Gewicht sein, wenn es sich nur um deklaratorisch begünstigende Verwaltungsakte handelt. Auch hier wird aber letztenendes nach dem Ermessen des Gerichtshofes irgendwo eine Grenze gezogen werden müssen, jenseits derer selbst für Akte im Rahmen des Schrottausgleichs eine Korrektur durch die Verwaltung nicht mehr möglich ist."

Er kam dann zu dem Ergebnis, daß hier - abweichend von den bisherigen Fällen - diese Frist jedenfalls überschritten worden sei. Es lagen hier immerhin mehr als sechs Jahre zwischen der Freistellung und der endgültigen Aufhebung.

Der Gerichtshof ist dem aus mehreren Gründen nicht gefolgt.

1) RS 111/63 a.a.O., S. 937

Zum einen stellte er fest, daß die Klägerin bereits zu einem wesentlich früheren Zeitpunkt aufgrund verschiedener Umstände nicht mehr auf den Bestand der Freistellung haben vertrauen können.¹⁾

Unter anderem habe die Klägerin gerade auch aufgrund der Entscheidung des Gerichtshofes in der Rechtssache SNUPAT mit der rückwirkenden Aufhebung der Freistellung rechnen müssen.

Der Gerichtshof bestätigte also seine Auffassung, daß bei Unternehmungen von einer umfassenden Kenntnis der Rechts- und Sachlage auszugehen ist. Gerade in Bezug auf dieses Argument war interessanterweise der Generalanwalt anderer Ansicht. Er wollte hier diese Kenntnis nicht unterstellen, da die Klägerin nur in geringem Maße Stahl herstellte und mithin auch mit der Schrott- ausgleichskasse nicht so vertraut gewesen sei.²⁾

Desweiteren stellte der Gerichtshof fest, daß die Hohe Behörde das deutsche Regionalbüro der Kasse bereits vor der eigenen Entscheidung mehrfach aufgefordert hatte, die Sachlage gegenüber der Klägerin richtigzustellen; diese aber der Aufforderung nicht nachgekommen war.³⁾

Der Zeitablauf dürfe sich daher nicht zu Lasten der Hohen Behörde auswirken, da diese auf die Durchführung ihrer Weisung habe vertrauen können.

1) RS 111/63 a.a.O., S. 912

2) RS 111/63 a.a.O., S. 936

3) RS 111/63 a.a.O., S. 913

Diese Argumentation ist sicher nicht unbedenklich, da Unzulänglichkeiten innerhalb der Verwaltung, von denen der Bürger keine Kenntnis hat, sicher nicht geeignet sind, das schutzwürdige Vertrauen des Bürgers zu beeinträchtigen.

Insgesamt verdeutlicht auch diese Entscheidung das eher restriktive Konzept des Gerichtshofes von dem Schutz des berechtigten Vertrauens gegenüber der rückwirkenden Aufhebung rechtswidriger Verwaltungsakte.

Einen vorläufigen Schlußstein der Rechtsprechung in diesem Bereich setzte der Gerichtshof mit der Entscheidung in der Rechtssache 2/70.¹⁾

Auch diese Entscheidung bestätigte die bisherige Rechtsprechung. Der Gerichtshof stellte lediglich ergänzend fest, daß derjenige nicht schutzwürdig ist, der selbst - auch ohne förmlichen Rechtsbehelf - die Überprüfung des Verwaltungsaktes angeregt hat.²⁾

"Da die Klägerin selbst eine erneute Prüfung der in der Entscheidung von 1963 genannten Daten beantragt hat, kann sie sich schwerlich gegenüber den Ergebnissen dieser erneuten Prüfung auf die Grundsätze der Rechtssicherheit berufen."

1) RS 2/70 - Riva, Slg. 71, S. 97 ff

2) RS 2/70 a.a.O., S. 108

- c. Zusammenfassend läßt sich also sagen, daß nach der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofes die Aufhebung eines rechtswidrig begünstigenden Verwaltungsaktes mit Wirkung nur für die Zukunft stets möglich ist.

Aber auch zu der rückwirkenden Aufhebung rechtswidriger Verwaltungsakte läßt sich aus der recht umfangreichen Rechtsprechung ein recht klares Bild gewinnen.

Hinsichtlich dieser Problematik verbietet sich nach Ansicht des Gerichtshofes ganz besonders eine schematische Lösung. Es bedarf hier vielmehr einer umfassenden Interessenabwägung im Einzelfall. Die wiedererstreitenden Interessen sind hier vorallem einerseits das Interesse des Bürgers an der Aufrechterhaltung eines ihn begünstigenden Verwaltungsaktes, andererseits das öffentliche Interesse, insbesondere an einer gesetzmäßigen Verwaltung.¹⁾

Zur Klärung der Frage, welchem Interesse im Einzelfall der Vorrang gebührt, hat der Gerichtshof bisher die folgenden Gesichtspunkte herangezogen:

- Zugunsten des Bürgers kann ein überlanger Zeitraum zwischen Erlaß und Aufhebung des Verwaltungsaktes sprechen. Dieser Gedanke hat allerdings nur ein sehr eingeschränktes Gewicht.²⁾

1) RS 42 u. 49/59 - SNUPAT, Slg. 1961, S. 109 ff (172)

2) RS 14/61 - Hoogovens, Slg. 1962, S. 511 ff (550)

Weniger schutzwürdig hingegen können die folgenden Umstände den Betroffenen erscheinen lassen:

- Falsche Angaben des Betroffenen,¹⁾
- kein Vertrauen auf die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes,²⁾
- Wunsch des Adressaten nach Abänderung des Verwaltungsaktes auch ohne Einlegung eines Rechtsbehelfes;³⁾
- auch der Umstand, daß die sich aus einer Aufhebung ergebenden wirtschaftlichen Nachteile etwadurch Gewährung von Ratenzahlungen hinsichtlich eines Rückzahlungsanspruches gemindert werden, kann gegen die Schutzwürdigkeit des Betroffenen gegenüber der Aufhebung des Verwaltungsaktes sprechen.⁴⁾

Diese Aufzählung der zu berücksichtigen Gesichtspunkte ist aber sich nicht abschließend. Der Gerichtshof hat sich hier vielmehr den Weg offengehalten, bei anderer Sachlage auch andere Gesichtspunkte in die Interessenabwägung aufzunehmen. Insoweit bleibt die zukünftige Judikatur abzuwarten.

1) verb. RS 42 u. 49/59 - SNUPAT, Slg. 1961, S. 109 ff (173)
RS 14/61 - Hoogovens, Slg. 1962, S. 511 ff (545)

2) RS 111/63 a.a.O., Lemmerz, Slg. 1965, S. 893 ff (911)

3) RS 2/70 - Riva, Slg. 1971, S. 97 ff (108)

4) RS 42 u. 49/59 - SNUPAT, Slg. 1961, S. 109 ff (173)

3. Betrachtet man die gesamte Rechtsprechung zum Schutz berechtigten Vertrauens in Bezug auf Verwaltungsakte im Zusammenhang, so ergibt sich ein recht klares und brauchbares Bild von der Konzeption des Gerichtshofes von der Zulässigkeit der Aufhebung von Verwaltungsakten.

Den stärksten Schutz genießt das Vertrauen auf den Bestand rechtmäßiger Verwaltungsakte. Diese sind rückwirkend überhaupt nicht aufzuheben, mit Wirkung ex nunc sind sie grundsätzlich nicht aufhebbar. In der bisherigen Rechtsprechung wurde allerdings noch keine Ausnahme von letzterem Grundsatz anerkannt.

Die Aufhebung rechtswidriger Verwaltungsakte unterliegt hingegen wesentlich geringeren Einschränkungen. Die Aufhebung mit Wirkung ex nunc ist hier nach der bisherigen Rechtsprechung stets möglich. Ob der Verwaltungsakt auch rückwirkend aufgehoben werden kann, ist anhand der dargestellten Interessenabwägung zu ermitteln.

II. Vertrauensschutz und Norm

1. Vertrauensschutz als Rückwirkungsbegrenzung

Vertrauensschutz im normativen Bereich bedeutet nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes Schutz des Bürgers gegenüber der Rückwirkung von Verordnungen.

Der Gedanke des Vertrauensschutzes wird also erst relevant, wenn die wie auch immer geartete Rückwirkung einer Verordnung festgestellt wird. Vor Erörterung der Tragweite des Gedankens des Vertrauensschutzes ist also zunächst festzustellen, was nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes unter Rückwirkung zu verstehen ist.

Der Gerichtshof folgt hierbei der in allen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemachten Unterscheidung zwischen sogenannter echter und unechter Rückwirkung.¹⁾

2. Echte Rückwirkung

a. Echte Rückwirkung liegt nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes vor, wenn:

"der Beginn der Geltungsdauer eines Rechtsaktes der Gemeinschaft auf einen Zeitpunkt vor dessen Veröffentlichung gelegt wird." 2)

1) Lamoureux, The Retroactivity of Community Acts in the Case Law of the Court of Justice, CML Rev. 1983, S. 269 (278)

2) vgl. RS 98/78 - Racke, Slg. 1978, S. 69 ff (86 Rz 20)
RS 99/78 - Decker, Slg. 1978, S. 101 ff (111 Rz 8)

Dies war auch bisher immer die jeweils angewendete Gesetzgebungstechnik. Die entsprechenden Verordnungen traten mit ihrer Veröffentlichung in Kraft, fingierten ihre Anwendbarkeit aber bereits für ein früheres Datum.¹⁾

So bestimmte etwa zuletzt die Verordnung EWG Nr. 387/81 des Rates²⁾, veröffentlicht am 17.02.1981, in ihrem Artikel 2:

"(1) Diese Verordnung tritt am Tage ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften in Kraft.

(2) Sie gilt ab 01.07.1979 mit Ausnahme des Art. 1 Nr. 2, der ab 01.07.1977 gilt."

Diese Gesetzgebungstechnik war wie gesagt bisher immer Gegenstand der Entscheidungen des Gerichtshofes zur echten Rückwirkung. Die formale Tatsache der Anwendbarkeit vor dem Datum der Veröffentlichung war für den Gerichtshof in aller Regel sicherer Indikator echter Rückwirkung.

Bisher erst einmal erörtert hat der Gerichtshof die Frage, ob sich eine echte Rückwirkung aus der Tatsache ergeben kann, daß eine Regelung auf in der Vergangenheit abgeschlossene Sachverhalte einwirkt.³⁾

-
- 1) Götz, Bundesverfassungsgericht und Vertrauensschutz, in: Bundesverfassungsgericht u. Grundgesetz, Festgabe aus Anlaß des 25. jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, Tübingen 1976, bezeichnet dies zu Recht als den Grundtyp eines rückwirkenden Gesetzes, S. 426.
 - 2) AB1 1981 L 44/1 - Diese VO lag der jüngst ergangenen Entscheidung in der RS 108/81 zugrunde.
 - 3) Dieses Kriterium spielte bekanntlich in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur echten Rückwirkung eine wesentliche Rolle (vgl. etwa BVerfGE 13,261)

Mit der der Rechtssache 258/80¹⁾ zugrundeliegenden Klage war u.a. die unzulässige Rückwirkung der allgemeinen Entscheidung Nr. 2794/80²⁾ gerügt worden.

Mit dieser Entscheidung war das Erzeugungsquotensystem für Stahl eingeführt worden. Die Entscheidung trat am 31.10.1980 in Kraft. Nach Art. 15 Nr. 1 der Entscheidung sollte sie aber für das gesamte 4. Quartal 1980 gelten:³⁾

"(1) Unbeschadet der Anwendung von Art. 58 Abs. 3 des Vertrages gilt das System der Erzeugungsquoten für das 4. Quartal 1980 und für die beiden ersten Quartale 1981; es tritt folglich am 30.06.1981 außer Kraft."

Obwohl erst im Laufe des Quartals eingeführt, sollte die Regelung das gesamte Quartal erfassen. Dies allein genügte dem Gerichtshof - in Übereinstimmung mit Generalanwalt Reischl⁴⁾ - nicht, um hier eine echte Rückwirkung anzunehmen:⁵⁾

1) RS 258/80 - Rumi, Slg. 1982, S. 487 ff

2) Entscheidung Nr. 2794/80/ECKS der Kommission vom 31.10.1980 ABl 1980 L 291/1

3) Entscheidung Nr. 2794/80/ECKS a.a.O., S. 8

4) RS 258/80 - Rumi, Slg. 1982, S. 487 ff (511)

5) RS 258/80 a.a.O., S. 503

"Die Klägerin hat nichts dafür vorgetragen, daß bestimmte Unternehmen ihre Erzeugungsquoten für das 4. Quartal 1980 vor Inkrafttreten der Entscheidung Nr. 2794/80 EGKS etwa tatsächlich ausgeschöpft hatten. Dieser - wohl eher unwahrscheinliche - Fall ist jedenfalls bei der Klägerin nicht eingetreten und braucht daher nicht geprüft zu werden.

Die Entscheidung Nr. 2794/80 EGKS entfaltete demnach keine echte Rückwirkung, da die Unternehmen durch Anpassung ihrer Produktion in den Monaten November und Dezember ihre Erzeugungsquoten für das laufende Quartal einhalten und so jedem die Möglichkeit einer ahnungsbegründenden Rechtsverstoß vermeiden konnten."

Aufgrund der noch gegebenen Anpassungsmöglichkeit der Produktionsmenge sah der Gerichtshof den Sachverhalt als noch nicht als abgeschlossen an. Mithin war unter diesem Gesichtspunkt auch keine echte Rückwirkung zu konstatieren.¹⁾

- b. Echte Rückwirkung ist nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes grundsätzlich unzulässig. Ausnahmsweise ist sie nur dann zulässig, wenn das angestrebte Ziel es erfordert und das berechtigte Vertrauen der Betroffenen gebührend beachtet ist.²⁾

1) Darüberhinaus prüfte der Gerichtshof die Zulässigkeit der Rückwirkung aber auch unter dem Gesichtspunkt der vor das Inkrafttreten gelegten Geltung. Er stellte dabei allerdings keine Verletzung schutzwürdigen Vertrauens fest.

2) RS 98/78 - Racke, Slg. 1978, S. 69 ff (86 Rz 20)
RS 99/78 - Decker, Slg. 1978, S. 101 ff (111 Rz 8)
RS 108/81 - AMYLUM (Isoglukose) Slg. 1982, S. 3107 ff (3130 Rz 4)

Diese Feststellung ist das Ergebnis einer bis in das Jahr 1971 zurückreichenden Rechtsprechung.

Erstmalig hat sich der Gerichtshof - soweit ersichtlich - in der Rechtssache 37/70¹⁾ mit dem Problem der echten Rückwirkung beschäftigt.

Die diesen Rechtsstreit auslösenden Vorgänge waren Folge der DM-Aufwertung vom Herbst 1969. Diese Aufwertung hatte schwerwiegende Konsequenzen für das Finanzsystem der Gemeinschaften und insbesondere auch für den gemeinsamen Agrarmarkt gehabt.

Die Agrarpreise waren in Rechnungseinheiten festgelegt worden, aber, da die Rechnungseinheit kein Zahlungsmittel war, in nationalen Währungen zahlbar. Das System gleicher Agrarpreise innerhalb der gesamten Gemeinschaft war daher abhängig von festen Paritäten der Währungen untereinander und gegenüber der Rechnungseinheit. Dieses Agrarpreissystem wurde durch die Aufwertung der D-Mark völlig durcheinander gebracht.

Die Aufwertung der D-Mark hatte zwangsläufig in der Bundesrepublik ein Sinken der in nationaler Währung ausgedrückten Agrarpreise zur Folge. Dies hätte eine Einkommensminderung für die deutschen Erzeuger bedeutet, die hinzunehmen man nicht bereit gewesen war.

Gemäß § 226 EWG-Vertrag ermächtigte daher die Kommission die Bundesrepublik Deutschland auf deren Antrag hin, bestimmte Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Zu diesen

1) RS 37/70 - Rewe, Slg. 1971, S. 23 ff

Schutzmaßnahmen gehörte u.a. eine Einfuhrausgleichs-
abgabe.

Einige Importeure, die zur Zahlung dieser Abgabe
herangezogen worden waren, klagten daraufhin vor
einem nationalen Verwaltungsgericht gegen die Er-
hebung dieser Abgabe. In diesem Verfahren hielt das
Verwaltungsgericht für entscheidungserheblich, ob
die Ermächtigung durch die Kommission gültig gewesen
war.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens bezweifelte die
Gültigkeit u.a. deshalb, weil der Entscheidung der
Kommission vom 30.10.1969 eine Rückwirkung auf den
27.10.1969 beigelegt worden war.

Der Gerichtshof hielt in dem von dem nationalen Ver-
waltungsgericht eingeleiteten Vorabentscheidungsver-
fahren diese Rückwirkung hier für unbedenklich:¹⁾

"Bis zur Einführung einer Beihilfe-
regelung für die deutschen Land-
wirtschaften mußte das bei der
DM-Aufwertung in Deutschland be-
stehende Agrarpreinsniveau ohne
Bruch erhalten bleiben. Die vorüber-
gehenden Schutzmaßnahmen, zu denen
die Entscheidung vom 30.10.1969 er-
mächtigte, hätten ihren Zweck nicht
vollständig erreichen können, wenn
sie nicht vom Inkrafttreten der
neuen DM-Parität an anwendbar gewesen
wäre."

Zu dieser Entscheidung ist zunächst zu bemerken, daß
sie zur Klärung des Problems der Rückwirkung im

1) RS 37/70 - Rewe, Slg. 1971, S. 23 ff (37)

normativen Bereich nicht vorbehaltlos herangezogen werden kann. Die Entscheidung der Kommission gemäß § 226 EWG-Vertrag ist nach allgemeiner Meinung eine Entscheidung im Sinne des § 189 Abs. 4 EWG-Vertrag.¹⁾ Allerdings ermächtigte sie hier zu normativen Maßnahmen. Deshalb bezogen sich sowohl die Parteien als auch der Gerichtshof und Generalanwalt hinsichtlich der Rückwirkung auf Grundsätze, die aus dem normativen Bereich stammen, ohne dies jedoch näher zu begründen.^{1a)} Man darf daher wohl annehmen, daß auch der Gerichtshof hier die Rückwirkung dem normativen Bereich zurechnete. Mit diesem Vorbehalt kann man in dieser Entscheidung also durchaus die erste Entscheidung zur echten Rückwirkung im normativen Bereich sehen.

Der Sache nach scheint diese Entscheidung zunächst für eine sehr starke Betonung des Effektivitätsgedankens zu sprechen. Auf ein möglicherweise dieser Rückwirkung entgegenstehendes Vertrauen der Betroffenen geht der Gerichtshof überhaupt nicht ein, obwohl dieser Gedanke von den Parteien in den Rechtsstreit eingeführt worden war.²⁾

Hierbei sind aber zwei Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

Zum einen handelt es sich nur um eine Rückwirkung von wenigen Tagen. Demgemäß hatte die Klägerin des Ausgangsverfahrens ihre angeblich erlangte Vertrauensposition auch nicht überzeugend begründen können.³⁾

1) von Groeben et.al. Kommentar zum EWG-Vertrag, 3. Aufl., Baden-Baden 1983, Art. 226 Rdn. 14

2) RS 37/70 a.a.O., S. 31

3) RS 37/70 a.a.O., S. 31, 32

1a) ebenso Lamoureux, The Retroactivity of Community Acts in the Case Law of the Court of Justice, CML Rev. 1983, S. 269 ff (281)

Zudem war das Ausmaß der Belastung für die Betroffenen sehr gering. Die Ausgleichsabgabe kompensierte der Tendenz nach lediglich die Vorteile, die sich für den Handel aus der Aufwertung ergeben hätten. Die Abgabe führte also wirtschaftlich gesehen keine zusätzliche Belastung ein, sondern sie kompensierte nur zufällige Vorteile.

Wenn der Gerichtshof in dieser Rechtssache dem Gedanken des Vertrauensschutzes also ausdrücklich keine Beachtung schenkt, so liegt darin sicherlich keine generelle Absage an denselben, sondern ist durch die Gegebenheiten des Falles bedingt.

In den Rechtssachen 98 und 99/78¹⁾ hatte sich der Gerichtshof mit dem Problem der Rückwirkung im Zusammenhang mit dem Währungsausgleich zu beschäftigen. Auch hier war die infragestehende Einführung und Änderung der Währungsausgleichsbeträge die Reaktion auf eine internationale Finanzkrise.

Es waren hier durch mehrere Verordnungen für bestimmte Weinsorten erstmalig Währungsausgleichsbeträge eingeführt worden und später die Währungsausgleichsbeträge abgeändert worden. Die Verordnungen sollten jeweils am Tage der Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft treten. Die eingeführten oder geänderten Währungsausgleichsbeträge sollten aber jeweils bereits einige Tage vor diesem Zeitpunkt Anwendung finden. So nahm der Gerichtshof etwa für die Verordnung Nr. 649/73²⁾ ein Inkraft-

1) RS 98/78 - Racke, Slg. 1978, S. 69 ff
RS 99/78 - Decker, Slg. 1978, S. 101 ff

2) VO (EWG) Nr. 649/73 vom 01.03.1973 Der Kommission ABl 1973 L 64/7

treten am 13.03.1973 an.¹⁾ Die durch diese Verordnung eingeführten Währungsausgleichsbeträge sollten jedoch bereits ab dem 26.02.1973 erhoben werden.

Nach übereinstimmender Auffassung aller Verfahrensbeteiligten handelte es sich insoweit um den klassischen Fall einer echten Rückwirkung.²⁾

Der Gerichtshof stellte zur Frage der echten Rückwirkung zunächst grundsätzlich folgendes fest:³⁾

"Der Grundsatz der Rechtssicherheit verbietet es zwar im allgemeinen, den Beginn der Geltungsdauer eines Rechtsaktes der Gemeinschaft auf einen Zeitpunkt vor dessen Veröffentlichung zu legen; dies kann aber ausnahmsweise dann anders sein, wenn das angestrebte Ziel es verlangt und das berechtigte Vertrauen der Betroffenen gebührend beachtet ist."

In diesem Fall war der Gerichtshof der Meinung, daß die geforderten Ausnahmetatbestände erfüllt worden seien.

Nach Ansicht des Gerichtshofes war das System des Währungsausgleichs nur dann funktionsfähig, wenn die neu festgesetzten Währungsausgleichsbeträge auf Tatsachen und Handlungen Anwendung finden, die sich innerhalb eines kurzen Zeitraumes vor der Veröffentlichung der sie festsetzenden Verordnung im Amtsblatt zutragen haben. Das angestrebte Ziel verlangte also zumindest eine kurzfristige Rückwirkung.

1) Das ABl trug zwar das Datum des 09.03.1973. Zu diesem Zeitpunkt war es aber noch nicht tatsächlich verfügbar.

2) so etwa Generalanwalt Reischl RS 98/78 a.a.O., S. 97

3) RS 98/78 a.a.O., S. 86, RS 99/78 a.a. S. 111

Aber auch schutzwürdiges Vertrauen der Betroffenen sah der Gerichtshof nicht als verletzt an. Zum einen müßten die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer aus dem System des Währungsausgleichs heraus mit der jederzeitigen auch kurzfristig rückwirkenden Änderung der Währungsausgleichsbeträge rechnen, sofern sich die Währungssituation ändert. Darüberhinaus habe die Kommission aber auch bereits zu dem für den Beginn der Anwendbarkeit der neuen Beträge vorgesehenen Zeitpunkt besondere Maßnahmen ergriffen, um die Beträge den interessierten Fachkreisen zur Kenntnis zu bringen.

Die kurzfristige Rückwirkung der Verordnung war hier also nach Ansicht des Gerichtshofes nicht geeignet, "ein schutzwürdiges Vertrauen zu verletzen".¹⁾

Ebenso hielt der Gerichtshof in der bereits erwähnten Rechtssache 258/80²⁾ die Rückwirkung der Entscheidung Nr. 2794/80 EGKS³⁾ für zulässig.

Nachdem er zunächst eine echte Rückwirkung im Hinblick auf Auswirkungen auf in der Vergangenheit abgeschlossene Sachverhalte abgelehnt hatte⁴⁾, stellte er jedoch fest, daß hier die Geltungsdauer der Entscheidung auf einen Zeitpunkt vor ihrem Inkrafttreten gelegt worden war.⁵⁾ Demgemäß prüfte er die Zulässigkeit der sich hieraus ergebenden echten Rückwirkung

1) RS 98/78 a.a.O., S. 87, RS 99/78 a.a.S. 112

2) RS 258/80 - Rumi, Slg. 1982, S. 487 ff, s.o. S.

3) Entscheidung Nr. 2794/80 EGKS Der Kommission vom 31.10.1980, ABl L 291/1

4) s.o. S. 64

5) RS 258/80 - Rumi, Slg. 1982, S. 487 ff (503 Rz 11)

anhand der bekannten Kriterien.

Zunächst war die echte Rückwirkung nach Ansicht des Gerichtshofes hier erforderlich.¹⁾ Anderenfalls hätten die beteiligten Stahlerzeuger im Hinblick auf die beabsichtigte Kürzung der Produktionsmengen ihre Produktion im Monat Oktober erheblich ausweiten können.²⁾ Hierdurch wäre aber die Krisensituation am Stahlmarkt, deren Entschärfung durch die Quoten - Regelung beabsichtigt war, weiter verschärft.

Aber auch schutzwürdiges Vertrauen der Betroffenen sei nicht verletzt worden, da die Kommission die Absicht, auch den Monat Oktober in die Quotenregelung einzubeziehen, früh genug bekannt gemacht habe.³⁾

So habe sie durch Mitteilung vom 11.10.1980⁴⁾ ihre Absicht bekanntgegeben, den Monat Oktober in die Quotenregelung einzubeziehen. Zudem habe sie durch eine am gleichen Tag erlassene Entscheidung⁵⁾ die Unternehmen aufgefordert, Angaben zu der Stahlerzeugung im Monat Oktober zu machen.

1) RS 258/80 - Rumi, Slg. 1982, S. 487 ff (503 Rz 11)

2) Generalanwalt Reischl hatte hierzu vorgetragen, daß die Erzeugungskapazitäten nur zu durchschnittlich 50 % ausgelastet waren. Die Unternehmen hätten ihre Produktion also im Monat Oktober verdoppeln können (RS 258/80 a.a.O., S. 510).

3) RS 258/80 - Rumi, Slg. 1982, S. 487 ff (503 Rz 12)

4) ABl 1980 C 264/2

5) Entscheidung Nr. 2613/80 EGKS Der Kommission vom 10.10.1980
ABl 1980 L 268/25

"Zwar enthält die Mitteilung der Kommission vom 11.10.1980 keinen Hinweis auf die Höhe der Quoten, so daß die Unternehmen möglicherweise keine eindeutigen Konsequenzen aus der Empfehlung der Kommission ziehen konnten, um zu vermeiden, daß ihre Erzeugung die für das ganze Quartal zugeteilten Quoten überschreiten würde; dies ändert aber nichts daran, daß die Unternehmen von den Absichten der Kommission unterrichtet waren." 1)

Dem Gerichtshof kommt es also weniger darauf an, daß die betroffenen Unternehmen die konkrete Quotenregelung vorhersehen konnten, als vielmehr darauf, daß den Unternehmen aufgrund der Mitteilung der Kommission die Unsicherheit im Hinblick auf eine zu erwartende Quotenregelung zu Bewußtsein gekommen war. Dies reicht dem Gerichtshof offensichtlich aus, um ein schutzwürdiges Vertrauen der Betroffenen abzulehnen.

In der Rechtssache 84/81²⁾ hat der Gerichtshof diese Rechtsprechung bestätigt. Auch hier handelte es sich um die kurzfristige Rückwirkung einer Verordnung aus dem Bereich des Währungsausgleichs:

Die Verordnung Nr. 1011/80³⁾ des Rates trat am 26.04.1980 in Kraft. Sie sollte aber bereits vom 01.04.1980 an Wirkung entfalten.⁴⁾

Der Gerichtshof war auch hier der Ansicht, daß ausnahmsweise die Rückwirkung gerechtfertigt ist.

1) RS 258/80 - Rumi, Slg. 1982, S. 487 ff (503 Rz 12)

2) RS 84/81 - Staple Dairy Products, Slg. 1982, S. 1763 ff

3) VO (EWG) Nr. 1011/80 Des Rates vom 23.04.1980 ABl 80 L 108/3

4) Art. 1 VO Nr. 1011/80

Hätte die Verordnung hier keine Rückwirkung gehabt, so wäre in der Zeit zwischen dem 01. und dem 26. 04.1980 ein rechtsfreier Raum entstanden. Dies hätte in diesem Fall dazu geführt, daß für den betreffenden Zeitraum die gemeinsamen Agrarpreise nicht hätten aufrechterhalten werden können. Nach Ansicht des Gerichtshofes hätte dies zur Störung des gesamten agrarmonetären Bereiches geführt.

Aber auch berechtigtes Vertrauen der Betroffenen sah der Gerichtshof nicht als verletzt an. Aufgrund der Entstehungsgeschichte sowie der Zielsetzung einer früheren Regelung hätten die betroffenen Marktteilnehmer vielmehr mit dieser Verordnung und auch mit ihrer Rückwirkung rechnen müssen.¹⁾

Handelte es sich bei all diesen Entscheidungen um Fälle, in denen jeweils nur eine Rückwirkung von einigen Tagen in Frage stand, so war in dem bisher letzten Fall dieser Entscheidungsreihe hinsichtlich der Rückwirkung über einen sehr viel längeren Zeitraum zu entscheiden.

Auch die Entscheidungen in den Rechtssachen 108, 110 und 114/81²⁾ betrafen den Bereich des Agrarrechts. Es ging hier um Verordnungen, die sich mit dem Süßstoff "Isoglukose" befaßten.

1) RS 84/81 a.a.O., S. 1778

2) RS 108/81 - Amylum (Isoglukose) Slg. 1982, S. 3107 ff
RS 110/81 - SA Roquette Frères (Isoglukose) Slg. 1982, S. 3107 ff
RS 114/81 - Tunnel Refineries Limited (Isoglukose) Slg. 1982, S. 3189

Diese Rechtssache hat eine etwas längere Vorgeschichte:

Der Gerichtshof hatte im Jahre 1978 im Wege der Vorabentscheidung über die Gültigkeit der Verordnung Nr. 1111/77¹⁾ zu entscheiden. Durch diese Verordnung war eine Produktionsabgabe für Isoglukose für den Zeitraum, der dem Zuckerwirtschaftsjahr 1977/78 entsprach, eingeführt worden. Der Gerichtshof stellte in diesem Verfahren eine sachlich nicht gebotene Differenzierung zwischen Zucker- und Isoglukoseherstellern fest und sah daher den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz als verletzt an. Dementsprechend erklärte er die Verordnung Nr. 1111/77 für ungültig.²⁾

Der Gerichtshof stellte in diesen Entscheidungen aber auch fest, daß es dem Rat selbstverständlich unbenommen bleibe, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um das Funktionieren des Marktes für Süßmittel sicherzustellen. Diese Regelung dürfte nur nicht gegen höherrangiges Gemeinschaftsrecht verstoßen. In Konsequenz dieser Entscheidung wurde die Verordnung Nr. 1293/79³⁾ erlassen. Mit dieser Verordnung wurde eine Quotenregelung in Anlehnung an die Zuckermarktordnung eingeführt.

Es wurde allerdings verabsäumt, das Parlament anzuhören. Der Gerichtshof erklärte demgemäß wegen fehlender Anhörung des Parlamentes die Entscheidung

1) VO (EWG) Nr. 1111/77 Des Rates vom 11.05.1977 ABl 77 L 134

2) verb. RS 103/77 u. 145/77 - Royal Scholten-Honig, Slg. 78, S. 2037 ff

3) VO (EWG) Nr. 1293/79 Des Rates vom 25.06.1979, ABl 1979 L 162

für nichtig.¹⁾

Daraufhin erließ der Rat am 10.02.1981 - dieses Mal nach Stellungnahme des Parlamentes - die Verordnung Nr. 387/81²⁾. Mit dieser Verordnung wurde das System der Erzeugerquoten rückwirkend auf den 01.07.1979 eingeführt.

Diese Rückwirkung rügten die Klägerinnen der hier in Frage stehenden Rechtssachen. Der Gerichtshof hielt diese Rüge hier aber für unbegründet.

Zunächst bestätigte er die bisherige Rechtsprechung zur echten Rückwirkung.³⁾ Sodann kam er zunächst zu dem Ergebnis, daß das angestrebte Ziel hier die Rückwirkung erforderte:⁴⁾

"Der Rat konnte somit zu Recht davon ausgehen, daß das im allgemeinen Interesse anzustrebende Ziel, nämlich die Stabilisierung des Gemeinschaftsmarktes der Süßungsmittel ohne willkürliche Diskriminierung zwischen den Wirtschaftsteilnehmern, die Rückwirkung der angefochtenen Vorschriften verlangte, und die erste der Voraussetzungen, von denen der Gerichtshof die zeitliche Anwendbar-

1) RS 138/79 - SA Roquette Frère, Slg. 1980, S. 3333 ff
RS 139/79 - Maizena, Slg. 1980, S. 3393 ff

2) VO EWG Nr. 387/81 Des Rates vom 10.02.1981, ABl 1981 L 44/1

3) RS 108/81 a.a.O., S. 3130 Rz 4
RS 110/81 a.a.O., S. 3178 Rz 5
RS 114/81 a.a.O., S. 3206 Rz 4

4) RS 108/81 a.a.O., S. 3131 Rz 8
RS 110/81 a.a.O., S. 3179 Rz 8
RS 114/81 a.a.O., S. 3207 Rz 7

keit eines Rechtsaktes der Gemeinschaft vor dessen Veröffentlichung abhängig macht, kann als erfüllt angesehen werden."

Aber auch berechtigtes Vertrauen sah der Gerichtshof nicht als verletzt an.

Zunächst stellte er fest, daß die betroffenen Unternehmungen aufgrund ihrer Marktkennntnisse jedenfalls wissen mußten, daß die Gemeinschaft auf eine Regelung der Isoglukoseproduktion nicht würde verzichten können.¹⁾

Zudem habe der Rat durch den Erlaß früherer Verordnungen eindeutig seinen Willen zum Ausdruck gebracht, "die Produktion sämtlicher Süßungsmittel in der Gemeinschaft zu regeln und zu diesem Zweck die Isoglukoseproduktion einer auf einem Quoten- und Produktionsabgabesystem beruhenden restriktiven Regelung zu unterwerfen".²⁾

Weiterhin habe es den Klägerinnen nicht entgehen können, daß der Gerichtshof die früheren Verordnungen zur Isoglukoseproduktion zwar für nichtig erklärt hatte, dies aber nicht etwa, weil er die Regelung

1) RS 108/81 a.a.O., S. 3132 Rz 13
RS 110/81 a.a.O., S. 3180 Rz 13
RS 114/81 a.a.O., S. 3208 Rz 14

2) RS 108/81 a.a.O., S. 3133 Rz 14
RS 110/81 a.a.O., S. 3180 Rz 14
RS 114/81 a.a.O., S. 3208 Rz 13

einer Isoglukoseproduktion für unzulässig hielte, sondern weil die Verordnungen jeweils andere Mängel aufwiesen.¹⁾

Aus all diesen Gründen haben die Klägerinnen nicht auf einen regelungsfreien Raum vertrauen können. Sie haben vielmehr damit rechnen müssen, daß eine neue Regelung der Isoglukoseproduktion auch für vergangene Zeiträume würde gelten sollen.

- c. Es läßt sich also festhalten, daß der Gerichtshof in diesen wenigen Entscheidungen ein durchaus praktikables Konzept zur Begrenzung echter Rückwirkung im normativen Bereich entwickelt hat.

Danach ist die echte Rückwirkung von Verordnungen grundsätzlich unzulässig, es sei denn (aa), das angestrebte Ziel erfordert die Rückwirkung und (bb) das berechtigte Vertrauen der Betroffenen wurde beachtet.

- (aa) Zunächst fragt es sich hierbei, welchen Stellenwert das Interesse an der Zielerreichung haben muß.

Generalanwalt Reischl hat in seinen Schlußanträgen in den Isoglukoseentscheidungen insoweit Bezug genommen auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes,²⁾ das insoweit ein zwingendes öffentliches Interesse verlangt.

1) RS 108/81 a.a. S. 3133 Rz 15
RS 110/81 a.a. S. 3181 Rz 15
RS 114/81 a.a. S. 3208 Rz 14

2) RS 108/81 a.a. S. 3144

Der Vergleich mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes ist aber in diesem Zusammenhang nur wenig hilfreich. Zum einen wäre nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichtes ein solches zwingendes öffentliches Interesse dazu in der Lage, für sich allein echte Rückwirkung zu rechtfertigen. Zum anderen hat es bisher ein solches zwingendes öffentliches Interesse zwar geprüft, aber noch nie bejaht.¹⁾

In der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofes stand jedenfalls immer die Funktionsfähigkeit der Interventionsregeln in Frage. Dem Gerichtshof hat es immer genügt, wenn diese Funktionsfähigkeit nur bei echter Rückwirkung einer Verordnung gewährleistet gewesen ist. Für die Zulässigkeit echter Rückwirkung ist also Voraussetzung, daß die Funktionsfähigkeit der Marktordnungsmechanismen ohne die echte Rückwirkung einer Verordnung ernsthaft gefährdet sein muß.

- (bb) Kumulativ hierzu ist zu prüfen, ob ein berechtigtes Vertrauen der Betroffenen der echten Rückwirkung entgegensteht.²⁾ Allerdings ist festzu-

1) vgl. bei Leibholz/Rinck, Kommentar zum Grundgesetz, 6. Auflage Köln 1982, Rdn. 43 zu Art. 20

2) Lamoureux, The Retroactivity of Community Acts in the Case Law of the Court of Justice, CML Rev. 1983, 269 ff, wirft die Frage auf, ob nicht ausnahmsweise das öffentliche Interesse an der Rückwirkung ausreichend ist (S. 292). Dem stehen aber bisher die klaren Äußerungen des Gerichtshofes entgegen, der in allen Fällen ausdrücklich das Vertrauen der Betroffenen berücksichtigt wissen wollte.

halten, daß der Gerichtshof in keinem der bisher entschiedenen Fälle ein der echten Rückwirkung entgegenstehendes Vertrauen der Betroffenen feststellen konnte.

Ausschlaggebender Gesichtspunkt hierbei war in allen bisher entschiedenen Fällen, daß die Rückwirkung für die Betroffenen nach Ansicht des Gerichtshofes vorhersehbar gewesen war. Ob man hieraus allerdings schließen kann, daß die Rückwirkung nur dann nicht vorhersehbar ist, wenn sie "wie ein Blitz aus heiterem Himmel" kommt, mag allerdings bezweifelt werden.¹⁾

Der Gerichtshof hat sich hierzu jedenfalls wesentlich differenzierter geäußert. Ein wesentlicher Gedanke war auch hier wieder, daß sich die betroffenen Händler ihre zweifellos vorhandene Kenntnis der Sach- und Rechtslage in den Gemeinschaften auch dann zurechnen lassen müssen, wenn dies zu ihrem Nachteil gereicht. Vor diesem Hintergrund ist die Vorhersehbarkeit dann in jedem Einzelfall genau zu prüfen.

In der bisherigen Rechtsprechung ergab sich die Vorhersehbarkeit aus den folgenden Gründen:

- Kenntnis von der bevorstehenden rückwirkenden Einführung einer Norm durch frühzeitige Unterrichtung der betroffenen Handelskreise durch

1) Lamoureux, a.a.O., S. 295

die zuständigen Organe.¹⁾

- Entstehungsgeschichte und Zielsetzung einer früheren Regelung.²⁾
- Wurde eine Norm aus formalen Gründen für nichtig erklärt, so muß der Bürger damit rechnen, daß diese Norm durch eine fehlerfreie Norm vergleichbaren Inhalts auch rückwirkend ersetzt wird.³⁾

1) RS 98/78 - Racke, Slg. 1978, S. 69 ff
RS 99/78 - Decker, Slg. 1978, S. 101 ff
RS 258/80 - Rumi, Slg. 1982, S. 487 ff

2) RS 84/81 - Staple Dairy Products, Slg. 1982, S. 1763 ff

3) RS 108/81 - Amylum (Isoglukose), Slg. 1982, S. 3107 ff
RS 110/81 - SA Roquettes Frères (Isoglukose), Slg. 1982, S. 3108 ff
RS 114/81 - Tunnel Refineries Ltd. (Isoglukose), Slg. 1982, S. 3189

2. Unechte Rückwirkung

- a. Der Gerichtshof stellt in ständiger Rechtsprechung fest:¹⁾

"Nach einem allgemeinen Grundsatz sind Gesetzesänderungen, soweit nichts abweichendes bestimmt ist, auf die künftigen Wirkungen unter dem alten Recht entstandener Sachverhalte anwendbar."

Dies ist die genaue Bezeichnung dessen, was in der nationalen Terminologie unter unechter Rückwirkung verstanden wird.

Der Gerichtshof selbst hat diesen Begriff noch nicht aufgegriffen. Er stellte lediglich fest, daß in einem solchen Fall

"der Verordnung keine rückwirkende Kraft im eigentlichen Sinne (zukommt)."²⁾

Der Begriff "unechte Rückwirkung" wurde ausdrücklich bisher lediglich von den Generalanwälten aufgegriffen.³⁾

1) vgl. etwa RS 1/73 - Westzucker, Slg. 1973, S. 723 ff
RS 143/73 -
RS 96/77 - Baedie, Slg. 1978, S. 383 ff

2) RS 74/74 - CNTA, Slg. 1975, S. 533 ff (548 Rz 32)

3) so etwa Generalanwalt Römer, RS 1/73, Slg. 1973, S. 723 ff (740)

Trotz aller an dem Begriff der unechten Rückwirkung geübten Kritik¹⁾ soll aber an ihm festgehalten werden, da er sich im deutschen Sprachgebrauch allgemein durchgesetzt hat.^{1a)}

Unechte Rückwirkung liegt also vor, wenn eine Normänderung auch die künftigen Wirkungen unter altem Recht begonnener Sachverhalte erfaßt. Oder - um mit den geläufigeren Worten des Bundesverfassungsgerichtes zu sprechen -, wenn eine Normänderung auf in der Vergangenheit begonnene aber dort noch nicht abgeschlossener Sachverhalte einwirkt.²⁾

So einleuchtend diese Formulierung zunächst klingt, so schwierig kann es doch im Einzelfall sein, eine unechte Rückwirkung festzustellen.³⁾ Dies ist im übrigen auch einer der Gründe, die im nationalen Bereich gegen die Figur der unechten Rückwirkung vorgebracht werden.

Die Gretchenfrage im Hinblick auf die unechte Rückwirkung ist die Frage, in welchen Fällen die künftigen Wirkungen unter dem alten Recht begonnener Sachverhalte von einer Normänderung erfaßt werden.

Für die Rechtsprechung des Gerichtshofes stellte sich diese Problematik bisher allerdings nicht in ihrer vollen Breite. Der Gerichtshof wurde bisher fast aus-

1) Götz, Bundesverfassungsgericht und Vertrauensschutz, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Festgabe aus Anlaß des 25-jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichtes, Tübingen 1976, S. 435, Meyer-Cording, Die Rückwirkung von Gesetzen, JZ 1952, 161

1a) Für die Verwendung dieses Begriffes im Gemeinschaftsrecht ist Gilsdorf, Vertrauensschutz, Bestandsschutz und Rückwirkungsbegrenzung im Gemeinschaftsrecht, RIW 1983, S. 22 ff. (27)

2) vgl. etwa BVerfGE 15, 324

3) Grabitz, DVBl 73, 675 (677)

schließlich mit der Problematik der sogenannten "Altverträge" konfrontiert. Mit diesem Schlagwort wird das Problem gekennzeichnet, das sich ergibt, wenn Normänderungen sich auf laufende Verträge auswirken. Neben der Altvertragsproblematik sind andere Fälle unechter Rückwirkung nur ansatzweise behandelt worden.

- (aa) Bei der sogenannten Altvertragsproblematik geht es also um die Frage, ob die normativen Rahmenbedingungen auch mit Wirkung für solche Verträge geändert werden können, die noch nicht abgewickelt sind.

Die besondere Bedeutung dieser Problematik für das EG-Agrarrecht beruht auf dem Steuerungsinstrumentarium des Marktordnungsrechts.

Marktlenkung im EG-Agrarrecht geschieht durch indirekte Steuerung. Die Handelsströme werden nicht durch direkte Einflußnahme gelenkt, sondern die Dispositionen der Händler werden durch finanzielle Anreize einerseits und finanzielle Belastungen andererseits in die gewünschte Richtung gelenkt.

Als Anknüpfungstatbestand für derartige finanzielle Einwirkungen auf Handelsgeschäfte wählt das Marktordnungsrecht in aller Regel nicht den Abschluß der Verträge, sondern die tatsächliche Warenbewegung oder vergleichbare Tatbestände, wie etwa die Verarbeitung. Neben systemimmanenten

Gründen, wie etwa beim Währungsausgleich, geschieht dies nicht zuletzt aus dem Bestreben heraus, Mißbräuchen vorzubeugen.¹⁾ Die tatsächliche Warenbewegung ist wesentlich besser - etwa im zollamtlichen Verfahren - zu kontrollieren als der Abschluß des schuldrechtlichen Vertrages.

Werden die Berechnungsgrundlagen für die finanziellen Einwirkungen geändert, so betrifft dies notwendig auch die Abwicklung laufender Verträge. Dies bedeutet konkret, daß sich etwa ein Importeur, der Schuldner einer Abschöpfung ist, einer finanziellen Mehrbelastung ausgesetzt sieht, die er bei Abschluß des Vertrages nicht einkalkuliert hat. Es liegt auf der Hand, daß die betroffenen Händler ein Interesse daran haben, daß zusätzliche Belastungen nicht auf solche Verträge Anwendung finden, die vor Änderung der entsprechenden Vorschriften bindend abgeschlossen wurden.

Zunächst beschäftigt hat den Gerichtshof diese Problematik im Zusammenhang mit den gewöhnlichen Erstattungen, Abschöpfungen und Pramien. Als Beispiel hierfür mag die Grundverordnung zur Getreidemarktordnung dienen.²⁾ Sie bestimmt in ihrem Art. 13 (1), daß bei der Einfuhr Ab-

1) vgl. dazu GA Reischl, RS 112/80 - Dürbeck, Slg. 1981, S. 1095

2) VO Nr. 120/67 / EWG Des Rates vom 13.06.1967 AB1 1967, 2269

schöpfungen zu erheben sind. Zwischen der tatsächlichen Einfuhr und dem ihr zugrundeliegenden Kaufvertrag liegt aber notwendigerweise stets ein mehr oder minder großer Zeitraum. Die Veränderung der Abschöpfungssätze mit sofortiger Wirkung betrifft daher notwendig die Abwicklung laufender Verträge, sofern nicht ausdrücklich Übergangsregelungen vorgesehen werden.

Die Veränderung der entsprechenden Abschöpfungssätze ist immer notwendig, wenn sich Veränderungen auf den relevanten Märkten ergeben. Dies ist naturgemäß recht häufig der Fall. Die grundsätzliche Herausnahme der Altverträge aus der Neuregelung im Wege besonderer Übergangsregelungen ist im Hinblick auf die Häufigkeit der Änderungen nicht möglich, da dies zu einem nicht mehr handhabbaren Nebeneinander verschiedenster Abschöpfungssätze führen würde¹⁾ und die Wirksamkeit der Marktlenkung in Frage stellen würde.

In noch größerem Maße stellt sich dieses Problem im Zusammenhang mit dem sogenannten Währungsausgleich. Der Währungsausgleich hat die Aufgabe, das System einheitlicher Agrarpreise in der ganzen Gemeinschaft aufrechtzuerhalten, obwohl die Grundvoraussetzung, nämlich feste Währungsparitäten, nicht mehr gegeben ist.

1) zum Problem des Nebeneinanders verschiedener Regelungen für ein Sachgebiet aufgrund von Übergangsregelungen vgl. Götz, Bundesverfassungsgericht und Vertrauensschutz, a.a.O., S. 439 vgl. in diesem Sinne auch die Ausführungen der Kommission verb. RS 95-98/74, 15 und 100/75, Slg. 1975, S. 1615 ff (1633)

Die Marktordnungen bauen auf einheitlichen Preisen in der gesamten Gemeinschaft auf. Dieses Preissystem war ausgerichtet an dem sogenannten grünen Dollar - heute ist es ausgerichtet am ECU - und setzt feste Währungsparitäten voraus. Dieses System wurde aber auch dann noch beibehalten, als die festen Währungsparitäten aufgrund schwerwiegender Veränderungen am Devisenmarkt aufgegeben werden mußten.¹⁾ Die Währungsausgleichsbeträge hatten und haben die Aufgabe, die Veränderungen bei den Paritäten im Hinblick auf den Agrarmarkt zu kompensieren.²⁾

Auch für die Festsetzung der Währungsausgleichsbeträge sind grundsätzlich die zur Zeit der Durchführung bestimmter zollamtlicher Verfahren - in der Regel der Abfertigung zum freien Verkehr - geltenden Sätze maßgeblich.³⁾ Nicht maßgeblich sind die zur Zeit des Abschlusses des schuldrechtlichen Geschäftes geltenden Sätze.

Werden diese Sätze geändert, was wegen der häufigen Veränderungen am internationalen Devisenmarkt sehr oft der Fall sein muß, so bedeutet auch dies wiederum eine Einwirkung auf laufende Verträge.

1) vgl. dazu Begründungserwägungen zu der VO Nr. 974/71 EWG Des Rates vom 12.05.1971 ABl 1971 L 106/1

2) näher zum Währungsausgleich: Timmann, Die Europäischen Rechnungseinheiten, Baden-Baden 1979; Rahn, Der Währungsausgleich, RIW/AWD 1978, S. 659 ff; Gilsdorf, Der Währungsausgleich aus rechtlicher Sicht, Köln 1978

3) vgl. dazu Rahn, Der Währungsausgleich, a.a.O., S. 662

Fälle aus dem Bereich des Währungsausgleichs nehmen in der Rechtsprechung des Gerichtshofs einen breiten Raum ein. Dies liegt nicht zuletzt daran, daß die Sätze zur Berechnung der Währungsausgleichsbeträge sehr häufig und oft binnen kürzester Frist abgeändert wurden und werden. Es ist schon vorgekommen, daß die Berechnungsgrundlagen für die Währungsausgleichsbeträge binnen weniger Tage wieder abgeändert wurden.

- (bb) Darüberhinaus hat sich in einer Entscheidung angedeutet, daß der Gerichtshof auch über die Altvertragsproblematik hinaus ganz grundsätzlich eine unechte Rückwirkung anzunehmen bereit ist, sofern eine Änderung im normativen Bereich sich nachteilig auf getroffene Dispositionen auswirkt.

In der Rechtssache 125/77¹⁾ hatte der Gerichtshof über die Änderung von Erstattungen im Zusammenhang mit der Produktion von Isoglukose zu entscheiden.

Bei Isoglukose handelt es sich um einen Süßstoff, der neu entwickelt worden war und in der Gemeinschaft etwa seit 1976 in größerem Umfang produziert wird.²⁾ Bei der Verarbeitung von Stärke zu Isoglukose waren zunächst aufgrund der Systematik der Getreidemarktordnung Erstattungen

1) RS 125/77 - Scholten Honig Slg. 1978, S. 1991 ff

2) in dieser kurzen Zeit den Gerichtshof aber bereits häufiger beschäftigt hat, s.o.S. 73

gewährt worden. Nicht zuletzt dies war wohl auch der Grund dafür, daß die Produktion von Isoglukose für die Hersteller recht interessant war und sie daher recht schnell umfangreiche Produktionskapazitäten aufbauten.

Die Erstattungen im Zusammenhang mit der Produktion von Isoglukose erwiesen sich jedoch als unzumutbar. Die Kommission entschloß sich daher, schrittweise diese Erstattungen abzubauen. Diesen Abbau rügte nun die Klägerin als einen Verstoß gegen die Gebote der Rechtssicherheit:¹⁾

"Im berechtigten Vertrauen auf den Fortbestand dieser Politik hätten einige Stärkehersteller Investitionen für die Isoglukoseherstellung getroffen,"

Der Gerichtshof nahm dies zum Anlaß, wiederum festzustellen, daß "Änderungsgesetze, soweit nichts anderes bestimmt ist, auf die künftigen Auswirkungen von Sachverhalten Anwendung (finden), die unter der Herrschaft des alten Rechts entstanden sind." Für den Gerichtshof hatte die hier vorgenommene Änderung der Erstattungen also unechte Rückwirkung, da durch die Änderung die Investitionen der Produzenten betroffen worden waren.²⁾ Der Gerichtshof scheint also wohl ganz generell bereit zu sein, bei der Einwirkung auf Dispositionen irgendwelcher Art unechte Rückwirkung anzunehmen. Weiteres Entscheidungsmaterial ist hierzu allerdings leider nicht vorhanden.

1) RS 125/77 - Scholten Honig, Slg. 1978, S. 1991 ff (2004 Rz 34/36)

2) Er prüfte daher im folgenden auch, ob diese unechte Rückwirkung im Hinblick auf den Gedanken des Vertrauensschutzes gerechtfertigt war. Er bejahte dies. Insoweit wird auf die Entscheidung noch zurückzukommen sein.

- b. Der Gerichtshof wurde bereits recht früh insbesondere durch die Erklärungen der Parteien und durch die Schlußanträge der Generalanwälte¹⁾ für den Gedanken des Vertrauensschutzes in diesem Bereich sensibilisiert, ohne jedoch das Problem der unechten Rückwirkung sofort in der später festgestellten Form zu erkennen.

In der Rechtssache 17/67²⁾ hatte sich der Gerichtshof mit dem Inkrafttreten einer Verordnung am Tage ihrer Verkündung zu befassen. Unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes forderte hier die Klägerin, die deutsche Firma Neumann, eine wesentlich längere Frist zwischen Verkündung und Inkrafttreten der Verordnung.³⁾ Die angegriffene Verordnung führte eine neue, belastende Abschöpfungsregelung für bestimmte Produkte ein. Die Klägerin meinte nun, sie sei in ihrem berechtigten Vertrauen auf die geltende Rechtslage dadurch enttäuscht worden, daß die neue Regelung auch auf unter altem Recht geschlossene Verträge Anwendung findet. Sie habe bei Abschluß der Verträge die neuen Belastungen nicht einkalkulieren können und somit müsse ihr durch ein Hinauszögern des Inkrafttretens der Verordnung Gelegenheit zur Abwicklung der Altverträge zu den alten Bedingungen gegeben werden.

Der Sache nach handelt es sich also um die Frage, ob hinsichtlich bereits abgeschlossener Verträge neue Be-

1) Hervorzuheben sind hier insbesondere die Anträge des Generalanwalts Römer, vgl. etwa RS 1/73 Westzucker II, Slg. 1973, S. 723 ff (733)

2) RS 17/67 - Neumann, Slg. 1167, S. 592 ff

3) RS 17/67 a.a.O., S. 604

lastungen eingeführt werden können. Dies ist weniger ein Problem des Inkrafttretens der Verordnung, als vielmehr der Anwendbarkeit auf Altverträge.

In seiner Entscheidung machte sich der Gerichtshof den Gedanken des Vertrauensschutzes noch nicht ausdrücklich zu eigen. Er ging aber davon aus, daß der Zeitpunkt des Inkrafttretens einer Verordnung durchaus rechtlicher Überprüfung zugänglich ist und neben etwa Art. 191 EWG-Vertrag auch an dem Gebot der Rechtssicherheit zu messen ist.¹⁾

Im vorliegenden Fall nahm der Gerichtshof jedoch keinen Verstoß gegen die Gebote der Rechtssicherheit an.²⁾ Ihm genügte, daß das sofortige Inkrafttreten - und damit auch die Wirkung auf die Altverträge - sachlich gerechtfertigt war, um Spekulationsgeschäfte zu verhindern. Nicht setzte er sich ausdrücklich mit der Frage auseinander, ob dieser Wirkung der Verordnung das schutzwürdige Vertrauen der Betroffenen entgegenstand.

Mit dieser Frage befaßte sich ausführlich Generalanwalt Römer in seinen Konklusionen.³⁾ Er nahm allerdings an, aufgrund ihrer Marktkenntnisse hätte die Klägerin mit einer solchen Veränderung rechnen müssen. Sie durfte daher nicht auf die Beibehaltung

1) RS 17/67 a.a.O., S. 611

2) zustimmend Götz, Anmerkung zu RS 17/67, Europarecht 1968, S. 212

3) RS 17/67 a.a.O., S. 628

der alten Regelung vertrauen.

Auch wenn der Gerichtshof in seiner Entscheidung auf diesen Gedanken nicht ausdrücklich eingegangen ist, so dürfte er ihn jedoch zumindest unterschwellig bei seiner Entscheidung berücksichtigt haben.

Auch in der Rechtssache 57/72¹⁾ hatte der Gerichtshof keine Bedenken dagegen, daß die Änderung einer Verordnung am Tage ihrer Verkündung in Kraft trat und damit die Abwicklung unter dem alten Recht abgeschlossener Verträge beeinflusste.

Es ging hier um die Neufestsetzung einer Denaturierungsprämie für Weißzucker. Durch die Änderung wurde die Denaturierungsprämie auf den Betrag Null festgesetzt.

Nach dieser Änderung beantragte die Firma Westzucker eine Prämie für unter altem Recht eingekauften Zucker. Unter Berufung auf die geänderte Rechtslage wurde diese Prämie versagt.

Zunächst rügte die Firma Westzucker, daß auch bei dieser Verordnung der Zeitpunkt des Inkrafttretens zusammenfiel mit dem der Verkündung. Hiergegen hatte der Gerichtshof ebensowenig Bedenken wie in der Rechtssache 17/67.²⁾

1) RS 57/72 - Westzucker I, Slg. 1973, S. 321 ff

2) RS 57/72 a.a.O., S. 341

Darüberhinaus rügte die Klägerin, daß nicht zugunsten der Altverträge Übergangsbestimmungen vorgesehen waren.¹⁾

Die Frage der unechten Rückwirkung wird hier also schon genauer getroffen.

Übergangsbestimmungen hielt der Gerichtshof hier jedoch nicht für notwendig.²⁾ Er stützte dies im wesentlichen darauf, daß sich die beteiligten Händler hier selbst gegen Rechtsänderungen hätten absichern können. Die denaturierenden Betriebe konnten sich durch einfachen Antrag Bescheide über Denaturierungsprämien schon bei dem Kauf des Zuckers beschaffen. Diese Bescheide hatten eine Laufzeit von elf Monaten und wurden durch die Änderung der Verordnung nicht berührt.

Erst in der Rechtssache 1/73 stellte der Gerichtshof fest, daß "nach einem allgemeinen anerkannten Grundsatz Gesetzesänderungen, soweit nichts abweichendes bestimmt ist, auf die künftigen Wirkungen unter dem alten Recht entstandener Sachverhalte anwendbar sind."³⁾ Damit war das Problem der unechten Rückwirkung zutreffend erkannt, und der Gerichtshof konnte sich fortan der Prüfung der Zulässigkeit einer solchen unechten Rückwirkung unter Berücksichtigung des Schutzes berechtigten Vertrauens widmen.

1) RS 57/72 a.a.O., S. 333

2) RS 57/72 a.a.O., S. 342

3) RS 1/73 - Westzucker II, Slg. 1973, S. 723 ff (729)

c. Der Gerichtshof hat in seiner Entscheidungspraxis eine ganze Reihe von Gesichtspunkten herausgearbeitet, anhand derer er prüft, ob im Einzelfall das schutzwürdige Vertrauen der Betroffenen einer unechten Rückwirkung entgegensteht.

(aa) Ein ganz wesentlicher Gesichtspunkt ist hierbei wiederum die Vorhersehbarkeit der in Frage stehenden Regelung. Dieser Gedanke hat den Gerichtshof in einer ganzen Reihe von Entscheidungen beschäftigt.¹⁾

Allerdings sei an dieser Stelle schon bemerkt, daß der Gerichtshof in aller Regel in den zu entscheidenden Fällen die fraglichen Verordnungen für vorhersehbar hielt. War eine Regelung vorhersehbar, so durften die betroffenen Händler nicht darauf vertrauen, ihre unter altem Recht geschlossenen Verträge auch unter Geltung der alten Rechtslage abwickeln zu können. Mithin hielt der Gerichtshof die unechte Rückwirkung der Verordnungen stets für unbedenklich.

So stand etwa in den verbundenen Rechtssachen 95 bis 98/74, 15 und 100/75²⁾ die Vorhersehbarkeit einer neuen Berechnungsmethode im Bereich

1) verb. RS 95-98/74, 15 u. 100/75 - Cooperatives Agricoles de Céréales, Slg. 1975, S. 1615 ff; RS 97/76 - Merkur, Slg. 1977, S. 1063; RS 126/76 - Dietz, Slg. 1977, S. 2431 ff; verb. RS 44-51/77 - Union Malt, Slg. 1978, S. 57 ff; RS 78/77 - Lührs, Slg. 1978, S. 169 ff; RS 90/77 - Stimmig, Slg. 1978, S. 995 ff; RS 96/77 - Bauche, Slg. 1978, S. 383 ff.

2) verb. RS 95-98/74, 15 u. 100/75 - Cooperatives Agricoles de Céréales, Slg. 1975, S. 1615 ff.

des Währungsausgleichs in Frage.

Im Jahre 1977 erschien es aufgrund einer erneuten Krise des Dollars angezeigt, von diesem als Bezugsgröße für die Berechnung des Währungsausgleichs abzugehen.

Der Rat forderte am 12.03.1973 die Kommission auf, entsprechende Vorschläge zu unterbreiten. Dieser Aufforderung kam die Kommission am 21.03.1973 nach. Diesem Vorschlag entsprach der Rat mit der Verordnung Nr. 1112/73¹⁾ vom 30.04.1973, die am selben Tage veröffentlicht wurde und am 01.05.1973 in Kraft trat.

Art. 3 dieser Verordnung bestimmte, daß sie von dem Zeitpunkt anwendbar sein sollte, zu dem die erforderlichen Durchführungsbestimmungen in Kraft treten. Diese Durchführungsbestimmungen traten am 04.06.1973 in Kraft.

Den Klagen in diesen Rechtssachen lagen Ausfuhrverträge zugrunde, die am 23., 28. und 29.03.1973 sowie nach dem 30.04.1973 abgeschlossen worden waren. Die Ausfuhren wurden aber jeweils erst nach dem 04.06.1973 durchgeführt, so daß die Ausgleichsbeträge nach der neuen Berechnungsmethode festgesetzt wurden.

1) VO (EWG) Nr. 1112/73 Des Rates vom 30.04.1973, AB1
1973 L 114/4

Dies hatte für die Klägerinnen finanzielle Einbußen zur Folge, was sie dazu veranlaßte, mit den Klagen die Anwendung der neuen Berechnungsmethode zu rügen. Sie beriefen sich hierbei darauf, daß sie die Verträge im Vertrauen auf die Weitergeltung der alten Berechnungsmethode geschlossen hätten.

Der Gerichtshof ist dem nicht gefolgt.

Die geringsten Probleme bereiteten hierbei die Verträge, die nach dem 30.04.1973 geschlossen worden waren; also die Verträge, die nach der Veröffentlichung wenn auch vor Inkrafttreten der neuen Verordnung geschlossen worden waren:¹⁾

"Denjenigen Klägerinnen, die ihre Ausfuhrverträge nach dem 30.04.1973 abschlossen, konnte die Verordnung Nr. 1112/73 sowie die neue Methode zur Berechnung der Ausgleichsbeträge nicht unbekannt sein. Nichts in der Verordnung erlaubte den Schluß, die Durchführungsbestimmungen würden für vor dem Zeitpunkt der Anwendung der neuen Berechnungsmethode abgeschlossene Verträge irgendwelche Übergangsmaßnahmen vorsehen. Den betreffenden Klägerinnen stand es frei, bei der Abfassung ihrer Kaufverträge die ihnen zweckmäßig erscheinenden Vorkehrungen zu treffen; sie können daher nicht geltend machen, ihre Verpflichtungen im Vertrauen auf die Beibehaltung der früheren Berechnungsmethode für die beabsichtigten Ausfuhrgeschäfte eingegangen zu sein."

1) verb. RS 95-98/74, 15 u. 100/75 a.a.O., S. 1638
Rz 35/37

Dem ist wenig hinzuzufügen. Mit der Veröffentlichung der Verordnung war den Händlern die Neuregelung bekannt geworden. Es war nur noch offengeblieben, wann die Verordnung in Kraft treten sollte. Die neue Regelung konnte daher nicht mehr überraschen.¹⁾

Aber auch im Hinblick auf die Verträge vom 28. und 29.03.1973 lehnte der Gerichtshof schutzwürdiges Vertrauen ab:²⁾

"In jedem Fall war am 29.03.1973 der Vorschlag der Kommission bereits vom Rat beraten, und die Änderung des Systems für die Methode zur Berechnung der Ausgleichsbeträge war unter Berücksichtigung aller vorgenannten Umstände vorherzusehen. Daher läßt sich nicht behaupten, der französische Bevollmächtigte habe zu dieser Zeit bei der Aushandlung des Vertrages vom 29.03.1973 im Vertrauen auf die Beibehaltung der früheren Methode zur Berechnung der Ausgleichsbeträge gehandelt. Daß der Vertrag am 29.03.1973 zu einer Zeit, in der die Zentralbanken der Mitgliedstaaten nicht mehr zur Stützung des Dollars zu intervenieren verpflichtet waren, auf 500.000 t mit langfristiger Abwicklung und auf Dollarbasis abgeschlossen wurde, bedeutet in der Tat ein beträchtliches wirtschaftliches Risiko. Nach allem läßt sich nicht sagen, die Klägerinnen hätten im Zeitpunkt ihres Eintritts in das Geschäft ein berechtigtes Vertrauen in die Beibehaltung der früheren Regelung haben können."

1) Der Rat bemerkte dazu: Das berechnete Vertrauen, auf das sich die Unternehmer berufen können, dürfe sie nicht blind machen (a.a.O., S. 1631).

2) verb. RS 95-98/74, 15 u. 100/75 a.a.O., S. 1640 Rz 52/55

Zu den erwähnten "vorgenannten Umständen" gehört insbesondere, daß nach Feststellung des Gerichtshofes der Vorschlag der Kommission an den Rat in der Presse publiziert worden war und zudem den betroffenen Händlern aufgrund ihrer Kontakte zur Kommission bekannt gewesen war.¹⁾

Auch hinsichtlich des Vertrages vom 23.03.1973 lehnte er die Annahme berechtigten Vertrauens ab.

Zunächst stellte der Gerichtshof fest, daß maßgeblicher Zeitpunkt hier nicht der 23.03., sondern vielmehr der 30.03.1973 gewesen sei. Am 30.03.1973 hatte die Klägerin ein ihr zustehendes Wahlrecht ausgeübt. Dieses Wahlrecht gestattete ihr, zu bestimmen, ob sie die Verträge mit Getreide aus der Gemeinschaft erfüllen wollte oder aber mit Getreide aus anderen europäischen Ländern. Erst durch die Wahl zugunsten Getreides aus der Gemeinschaft war der Währungsausgleich für die Klägerin relevant geworden.

Im Hinblick auf den 30.03.1973 stellte der Gerichtshof fest:²⁾

"Selbst wenn nicht sicher war, daß der Rat dem Änderungsvorschlag der Kommission entsprechen würde, mußte zu dieser Zeit für einen umsichtigen Unternehmer zumindest klar erkennbar sein, daß die Einführung einer neuen Berechnungs-

1) verb. RS 95-98/74, 15 u. 100/75, a.a.O., S. 1638 Rz 28/31

2) verb. RS 95-98/74, 15 u. 100/75, a.a.O., S. 1639 Rz 38/41

methode unmittelbar bevorstand. Die Klägerin kann sich daher nicht auf ein berechtigtes Vertrauen in die Beibehaltung der früheren Berechnungsmethode berufen."

Der Gerichtshof stellt hinsichtlich der Frage der Vorhersehbarkeit also auch hier wieder darauf ab, ob ein gut informierter, umsichtiger Marktteilnehmer die fragliche Änderung vorhersehen konnte. Wird ein Verordnungsvorhaben bekannt - und sei es auch nur durch Veröffentlichungen in der Presse oder informeller Mitteilungen seitens der Kommission -, so kann ein Unternehmer nicht mehr darauf vertrauen, daß die alte Regelung weiter gilt.

Er muß vielmehr die Änderung vorhersehen und seine Dispositionen entsprechend einrichten.¹⁾

In der RS 97/76²⁾ ergab sich die Vorhersehbarkeit der Veränderungsänderung aus dem Regelungszusammenhang der Verordnungen selbst.

Durch die Verordnung Nr. 1497/76³⁾ wurden u.a. die Währungsausgleichsbeträge für Agrarprodukte mit einem Tapioka-Gehalt von 50 % und mehr geändert.

1) in diesem Sinne GA Tabucchi, verb. RS 95-98/74, 15 u. 100/75, a.a.O., S. 1692

2) RS 97/76 - Merkur, Slg. 1977, S. 1063

3) VO (EWG) Nr. 1497/76 Der Kommission vom 23.06.1976
ABl 1976 L 167/27

Die Klägerin dieser Rechtssache hatte über derartige Produkte Ausfuhrverträge geschlossen, die Ausfuhr aber erst nach Inkrafttreten der Verordnung durchgeführt. In Folge der Verordnung Nr. 1497/76 waren die tatsächlich gewährten Währungsausgleichsbeträge niedriger, als bei Vertragsschluß aufgrund der alten Regelung erwartet.

Dies rügte die Klägerin unter Berufung auf den Gedanken des Vertrauensschutzes. Der Gerichtshof war hingegen der Ansicht, daß die Änderung für die Händler vorhersehbar gewesen war:¹⁾

"In jedem Fall hätte die Kommission Übergangsmaßnahmen auf der Grundlage des genannten Prinzips nur dann ins Auge fassen können, wenn die Änderung der streitigen Währungsausgleichsbeträge für einen umsichtigen Wirtschaftsteilnehmer nicht vorhersehbar war. Doch hätte gerade der Umstand, daß für Währungsausgleichsbeträge im Gegensatz zu den Beitrittsausgleichsbeträgen die Möglichkeit der Vorausfestsetzung nicht vorgesehen war, einem umsichtigen Wirtschaftsteilnehmer deutlich machen müssen, daß die Kommission die Regelung der Währungsausgleichsbeträge sehr elastisch gestalten wollte. Angesichts der Systematik der einschlägigen Gemeinschaftsregelung und unter Berücksichtigung der Besonderheit und der eigenen Zielsetzung des Systems der Währungsausgleichsbeträge namentlich in den Fällen, in denen diese Beiträge bei der Ausfuhr nicht erhoben, sondern gewährt werden, ist daher

1) RS 97/76 - Merkur, Slg. 1977, S. 1063 (1078)

nicht ersichtlich, daß eine Änderung der Währungsausgleichsbeträge für einen umsichtigen Wirtschaftsteilnehmer unvorhersehbar war. Dies gilt im vorliegenden Fall um so mehr, als die Klägerin selbst im Vertrag vom 20.05.1976 mit der dänischen Firma DLG die Änderung der Ausgleichsbeträge ausdrücklich angesprochen und sich als Verkäuferin für den Fall der Änderung oder des Fortfalls der beim Vertragsabschluß geltenden Währungsausgleichsbeträge die Möglichkeit vorbehalten hatte, ein ähnliches Erzeugnis zu liefern."

Aus dem Fehlen der Möglichkeit einer Vorausfestsetzung leitet der Gerichtshof - in Übereinstimmung mit Generalanwalt Mayras¹⁾ - eine gewisse Warnfunktion ab. Aus der fehlenden Möglichkeit einer Vorausfestsetzung - also der Möglichkeit, sich bei Vertragsschluß bereits die bei der tatsächlichen Ausfuhr zu zahlenden Beträge festsetzen zu lassen - hätten die Händler schließen müssen, daß sich die Kommission die Möglichkeit zur jederzeitigen Änderung der Beträge offenhalten wollte.

Der Gerichtshof sah sich in dieser Auffassung bestätigt, da sich die Klägerin nach seiner Feststellung in ihrem Vertrag selbst gegen eine Änderung der Ausgleichsbeträge abgesichert hatte.

Auch aus dieser Entscheidung spricht wiederum die Auffassung des Gerichtshofes, daß bei der Prüfung

1) RS 97/76 - Merkur, Slg. 1977, S. 1063 (1084)

der Vorhersehbarkeit von einer umfassenden Kenntnis der Rechtslage bei den betroffenen Unternehmen auszugehen ist.

Ähnliche Gedanken verfolgte der Gerichtshof in der Rechtssache 126/76¹⁾.

Durch die Verordnung Nr. 2887/71²⁾ war das System des Währungsausgleichs auch auf den Handel mit Italien ausgedehnt worden.

Die Klägerin dieser Rechtssache, die Firma Dietz, hatte am 17.12.1971 10.000 t Weißzucker nach Italien verkauft, die im Jahre 1972 geliefert werden sollten.

Die Klägerin rügte mit ihrer Klage, daß durch die Einbeziehung Italiens in den Währungsausgleich Währungsausgleichsbeträge zu zahlen seien, die bei Abschluß der Verträge nicht hätten einkalkuliert werden können.

In der Einbeziehung der Altkontrakte in die neue Regelung liege ein Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes.³⁾

Im Gegensatz hierzu sah der Gerichtshof die Einbeziehung als voraussehbar an:⁴⁾

1) RS 126/76 - Dietz, Slg. 1977, S. 2431 ff

2) VO (EWG) Nr. 2887/71 Der Kommission vom 30.12.1971
ABL 1971 L 288/57

3) RS 126/76 - Dietz, Slg. 1977, S. 2431 ff (2435)

4) RS 126/76 - Dietz, Slg. 1977, S. 2431 ff (2442 Rz 9)

"Wie sich bereits aus Art. 1 der Verordnung Nr. 974/71 ergibt, schloß das System der Währungsausgleichsbeträge die Möglichkeit ein, daß diese in Italien anwendbar würden, falls Italien ein Floaten des Wechselkurses seiner Währung über das in Art. 1 dieser Verordnung vorgesehene Maß hinaus zulassen würde. Die Folgen aller etwaigen Erweiterungen des Anwendungsbereichs des Systems waren außerdem in Art. 2 derselben Verordnung aufgeführt und deshalb vorhersehbar. Die früheren Durchführungsverordnungen der Kommission zur Verordnung Nr. 974/71, nämlich die Verordnungen Nr. 1113/71 vom 17.05.1971 (ABl L 110, S. 8) und Nr. 1871/71 vom 27.08.1971 (ABl L 195, S. 1), hatten niemals Ausnahmebestimmungen für Ausfuhren, sondern immer nur für Einfuhren getroffen. Folglich konnte weder die Anwendung des Systems der Währungsausgleichsbeträge auf Italien, noch das Fehlen von Übergangsmaßnahmen zum Schutz bestehender Ausfuhrverträge ein berechtigtes Vertrauen enttäuschen."

Auch hier ging der Gerichtshof hinsichtlich der Frage der Vorhersehbarkeit wieder von einem wohlinformierten und mit den Regelungen des Gemeinschaftsrechts bestens vertrauten Unternehmer aus.

In den Rechtssachen 44/77¹⁾ und 78/77²⁾ folgte die Vorhersehbarkeit aus einer ungewöhnlichen Marktent-

1) verb. RS 44-51/77 - Union Malt Slg. 1978, S. 57 ff

2) RS 78/77 - Lühns, Slg. 1978, S. 169 ff

wicklung, aufgrund derer nach Ansicht des Gerichtshofes die fragliche Verordnungsänderung vorhersehbar gewesen war.

In der Rechtssache 44/77 handelte es sich um eine Streitigkeit im Zusammenhang mit der Ausfuhr gemalzter Gerste.

Die Verhältnisse auf dem Weltmarkt für Malz bedingen eine recht lange Laufzeit der Ausfuhrverträge. Dem wurde hinsichtlich der Ausfuhrerstattungen dadurch Rechnung getragen, daß die Ausfuhrerstattungen im voraus festgesetzt werden konnten, um den Exporteuren eine sichere Kalkulationsgrundlage zu bieten.

Dies bedeutet also, daß die Exporteure sich mit dem Antrag auf Erteilung einer Exportlizenz auch bereits die Erstattungen nach den am Tage der Antragstellung geltenden Sätzen im voraus festsetzen lassen konnten. Zahlbar war die Erstattung grundsätzlich am Tage der tatsächlichen Ausfuhr. Diese mußte aber noch innerhalb einer in der Lizenz bestimmten Frist vorgenommen worden sein.

Um den Besonderheiten des Malzmarktes Rechnung zu tragen, bestand für die Exporteure allerdings noch die Möglichkeit, sich die Erstattung vor der tatsächlichen Ausfuhr auszahlen zu lassen. Voraussetzung hierfür war, daß die Waren der Zollkontrolle unterstellt wurden.

Die Unterstellung unter die Zollkontrolle durfte nicht unbegrenzt dauern. Wurden die hierfür vorgesehenen Fristen überschritten, so wurde die Vorausfestsetzung der Erstattung hinfällig, und die Erstattungen waren neu zu berechnen. Dies konnte dann - je nach Veränderung der Berechnungsgrundlage - zu Nachzahlungsforderungen an die Exporteure führen.

Durch die mit diesen Klagen angegriffene Verordnung Nr. 413/76¹⁾ waren die Fristen für die Unterstellung der Waren unter die Zollkontrolle verkürzt worden.

Die Klägerinnen in diesen Rechtssachen hielten die Verkürzung zumindest hinsichtlich solcher Warenpartien für unzulässig, die zur Erfüllung vor Erlaß der Verordnung abgeschlossener Verträge dienen sollten. Diese Verträge seien im Vertrauen auf die Fortgeltung der Fristen abgeschlossen worden. Die Änderung habe dazu geführt, daß man sich entweder mit geringeren Erstattungen zufrieden geben müssen oder aber, daß man mit den Abnehmern eine frühere Lieferung hätte vereinbaren müssen. Letzteres hätte jedoch ebenfalls zu finanziellen Einbußen geführt.²⁾ Aus diesen Gründen sei die Änderung nicht mit dem Gedanken des Vertrauensschutzes vereinbar.

Der Gerichtshof war hier anderer Ansicht. Seiner Ansicht nach war die Änderung für die betroffenen

1) VO (EWG) Nr. 413/76 Der Kommission vom 25.02.1976
ABl 1976 L 50/18

2) verb. RS 44-51/77 - Union Malt Slg. 1978, S. 57 ff (65)

Händler vorhersehbar gewesen.

Zunächst stellte er fest, daß bereits im Wirtschaftsjahr 1972/73 die Anzahl der für Malz beantragten Ausfuhrlicenzen mit im voraus festgesetzten Erstattungen beträchtlich gestiegen war.¹⁾ Die dadurch bedingten Schwierigkeiten im internationalen Handel hatten dazu geführt, daß die unveränderte Beibehaltung der Fristen für die Unterstellung unter die Zollkontrolle nicht mehr möglich gewesen war.

Diese Entwicklung mußte den Klägerinnen nach Auffassung des Gerichtshofes bekannt gewesen sein. Demgemäß hätten die Klägerinnen die Änderung vorhersehen müssen und hätten nicht auf die unveränderte Weitergeltung vertrauen dürfen:²⁾

"Als die betroffenen Wirtschaftskreise ihre vertraglichen Verpflichtungen für das Jahr 1975/76 aushandelten und vereinbarten, konnte es ihnen also nicht verborgen geblieben sein, daß angesichts der besonderen Entwicklung des Malzmarktes seit 1972/73 die Beibehaltung des Systems der Vorauszahlung der Erstattung unter Anwendung der in der Verordnung Nr. 1957/69 vorgesehenen Fristen zu sehr ernststen Schwierigkeiten im Handel mit den Drittländern und zu einer immer schwerer werdenden finanziellen Belastung für die Gemeinschaft führte. Diese Umstände hätten es den Klägerinnen bewußt machen müssen, daß die Kommission angesichts der Lage auf dem Malz-

1) verb. RS 44-51/77 a.a.O., S. 81 Rz 28/33

2) verb. RS 44-51/77 a.a.O., S. 81 Rz 34/37

markt möglicherweise im Laufe des Getreidewirtschaftsjahres 1975/76 Veranlassung gehabt haben würde, für dieses Erzeugnis von der durch Art. 5 der Verordnung Nr. 1957/69 eingeräumten Möglichkeit zur Verkürzung der Fristen für den Verbleib unter Zollkontrolle Gebrauch zu machen, um wieder ein der Marktlage entsprechendes Gleichgewicht zwischen dem System der im voraus festgesetzten Erstattungen und dem System der Vorauszahlung der Erstattungen herzustellen. ... unter diesen Umständen war die durch die Verordnung Nr. 413/76 angeordnete Verkürzung dieser Fristen für den Verbleib nicht so unvorhersehbar, daß sie ein berechtigtes Vertrauen der betroffenen Unternehmer hätte beeinträchtigen können."

Der Gerichtshof unterstellte also auch hier wieder bei den betroffenen Händlern eine umfassende Marktkenntnis und verlangte, daß hieraus die richtigen Schlüsse gezogen werden.

In der Rechtssache 78/74¹⁾ folgte die Vorhersehbarkeit der Normänderung aus der ungewöhnlichen Marktentwicklung auf dem Kartoffelmarkt.

Im Jahre 1975 fiel die Kartoffelernte sowohl in der Gemeinschaft als auch in anderen Ländern sehr gering aus. Die sich daraus ergebende Mangellage wurde für die Gemeinschaft noch durch hohe Ausfuhren in dritte Länder verschärft. Diese umfangreichen Ausfuhren waren nicht zuletzt Folge hoher Einfuhrsubventionen, die dritte Länder - u.a.

1) RS 78/77 - Lührs, Slg. 1978, S. 169 ff

auch Schweden - gewährten.

Diesen Ausfuhren versuchte man durch eine hohe zusätzliche Ausfuhrabgabe Herr zu werden. Mit Verordnung vom 17.02.1976¹⁾, in Kraft getreten am 19.02.1976, wurde eine Ausfuhrabgabe in Höhe von 25 Rechnungseinheiten je 100 kg eingeführt. Gemäß ihrem Art. 2 galt sie für alle Handelsgeschäfte, für die die Zollförmlichkeiten vom Tage nach dem Inkrafttreten an erfüllt wurden. Die Verordnung galt also ausdrücklich auch für die Abwicklung solcher Verträge, die vor Inkrafttreten der Verordnung geschlossen worden waren.

Dies hielt die Klägerin des Ausgangsverfahrens vor dem Finanzgericht Hamburg - die Firma Lührs - für unzulässig.

Sie hatte am 10. und 16.02.1976 größere Partien Kartoffeln zu festen Preisen nach Schweden verkauft. Die zusätzliche Abgabe, die nicht auf den Kunden abgewälzt werden konnte, bedeutete eine ganz erhebliche finanzielle Belastung. Nach Angaben der Klagerin lag allein die Abgabe nur geringfügig unter dem vereinbarten Verkaufspreis.

Die Firma Lührs war der Auffassung, aus Gründen des Vertrauensschutzes hätten zumindest solche Verträge von der Neuregelung ausgenommen werden müssen, die vor dem 17.02.1976 - also dem Tag der Beschlußfassung - geschlossen worden waren. Der Gerichtshof ließ jedoch die Berufung

1) VO (EWG) Nr. 348/76 Des Rates vom 17.02.1976 ABl 1976
L 43/16

auf ein berechtigtes Vertrauen nicht zu:¹⁾

"Diese Maßnahme konnte die beteiligten Fachkreise zudem nicht überraschen, die, sollten sie sich der abnormalen Lage noch nicht bewußt gewesen sein, doch auf jeden Fall durch die vorhergehenden Gemeinschaftsmaßnahmen (Aussetzung der Einfuhrzölle) und durch die von den Mitgliedstaaten, die traditionsgemäß Kartoffeln ausführen, bereits getroffene Maßnahmen gewarnt worden waren. Umsichtige und besonnene Wirtschaftsteilnehmer mußten folglich den Erlaß einschneidender Maßnahmen vorhersehen, so daß sie sich in diesem Fall nicht auf ein berechtigtes Vertrauen berufen können."

Auch hier stellt der Gerichtshof im Hinblick auf die Vorhersehbarkeit wieder auf den "umsichtigen und besonnenen" Marktteilnehmer ab, der umfassend informiert ist und in der Lage ist, aus diesen Informationen die richtigen Schlüsse zu ziehen.

In der Rechtssache 90/77²⁾ folgte die Vorhersehbarkeit aus dem Zusammenspiel früherer Marktschiebungen und entsprechenden Reaktionen der Gemeinschaft hierauf im normativen Bereich.

Auf dem Rindfleischsektor bestanden für verschiedene Produkte Schutzmaßnahmen in Gestalt hoher Abschöpfung. Dies hatte zur Folge, daß diese Produkte durch ähnliche, nicht durch Schutzmaß-

1) RS 78/77 - Lührs, Slg. 1978, S. 169 ff (178 Rz 6)

2) RS 90/77 - Stimmig, Slg. 1978, S. 995 ff

nahmen belastete Produkte substituiert wurden. Hierauf reagierte die Gemeinschaft jeweils damit, daß auch für die substituierenden Produkte Schutzmaßnahmen eingeführt wurden.

Die Klägerin dieser Rechtssache - die Firma Stimmig - hatte Importverträge über eine größere Menge Sauerbraten mit der rumänischen Außenhandels-gesellschaft Prodexport abgeschlossen. Bei Abschluß der Verträge unterlag die Einfuhr von Sauerbraten keinen Abschöpfungen mit Schutzmaß-nahmecharakter.

Sauerbraten war allerdings geeignet, andere Rindfleischprodukte zu ersetzen. Daher mußte die weitgehend abschöpfungsfreie Einfuhr von Sauerbraten in größeren Mengen Auswirkungen auf den gesamten Rindfleischmarkt haben. Die Kommission sah sich daher genötigt, auch Sauerbraten in die Schutzmaßnahmen mit einzubeziehen. Dies geschah durch die Verordnung Nr. 425/77¹⁾.

Gegen diese Verordnung wendete die Klägerin ein, daß die Einbeziehung der vor Erlaß der Verordnung geschlossenen Verträge gegen den Gedanken des Vertrauensschutzes verstieße.

Dem ist der Gerichtshof entgegengetreten. Für ihn war die Neuregelung vorhersehbar gewesen:²⁾

1) VO (EWG) Nr. 425/77 Des Rates vom 14.02.1977 ABL 1977 L 61/1

2) RS 90/77 - Stimmig, Slg. 1978, S. 995 (1006 Rz 7)

"Im übrigen durfte die Kommission davon ausgehen, daß die Aufteilung der früheren Tarifstelle 16.02 B III b 1 in zwei neue Tarifstellen und die Unterwerfung der der ersten dieser beiden Tarifstellen unterliegenden Erzeugnisse unter das Abschöpfungs-system ihrer Art nach das berechtigste Vertrauen der Marktteilnehmer nicht verletzen konnten. Diese Änderungen waren bereits in der früheren Regelung der Schutzmaßnahmen auf dem betroffenen Sektor vorgezeichnet."

Nach Ansicht des Gerichtshofes durften die betroffenen Händler nicht darauf vertrauen, daß Produkte, die geeignet waren, Störungen auf dem Rindfleischmarkt herbeizuführen, auf Dauer von den Schutzmaßnahmen unberührt bleiben würden. Dies ergäbe sich insbesondere daraus, daß die Kommission auch vorher auf jede Marktbeeinflussung durch Ersatzprodukte damit reagierte, daß sie auch für diese Ersatzprodukte Schutzmaßnahmen traf. Dies sei auch jeweils in den Begründungserwägungen früherer Vorordnungen zum Ausdruck gekommen.

Auf den ersten Blick scheint diese Entscheidung den Gedanken der Vorhersehbarkeit über Gebühr weit auszudehnen.. Immerhin wird von dem einzelnen Händler nicht nur verlangt, daß er den Markt und die gesetzlichen Bestimmungen seines Produktes verfolgt, sondern er muß auch die Märkte der Produkte im Auge behalten, die durch sein Produkt unter Umständen substituiert werden können.

Auf der anderen Seite ist aber die Situation der Händler zu berücksichtigen. Es handelt sich hier immer um Großhändler, die schon im eigenen Interesse das Marktgeschehen auch ganzer Produktgruppen und die Tätigkeit der Gemeinschaft in Bezug auf diese Märkte genauestens beobachten.

Gerade auf dem Rindfleischsektor waren einige Produkte erst durch den Handel kreiert worden, um Lücken in den Abschöpfungsregelungen nutzen zu können.

Der Gerichtshof geht hier also zu Recht von der Vorhersehbarkeit der Verordnungsänderung für die betroffenen Händler aus. Salopp könnte man formulieren, daß der Gerichtshof zwar akzeptiert, daß die Händler nach Lücken in den entsprechenden Regelungen suchen, daß sie dann aber auch damit rechnen müssen, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber diese Lücken umgehend stopft, ohne hierbei auf geschlossene Verträge Rücksicht zu nehmen.

In eine ähnliche Richtung gehen die Erwägungen in der Rechtssache 96/77¹⁾.

Diese Entscheidung betrifft eine Verordnung aus dem Bereich des Währungsausgleichs für Zucker. Das Marktordnungsrecht für Zucker enthält einige

1) RS 96/77 - Bauche, Slg. 1978, S. 383 ff

Regelungen, die die Ausfuhr von Zucker in Drittländer erleichtern sollen. Nach Einführung des Währungsausgleichs auch für Zucker ergaben die vorgenannten Regeln zusammen mit den Regelungen des Währungsausgleichs ein derartig kompliziertes System, daß es zu Anfang, jedenfalls für die Kommission selbst, kaum noch durchschaubar war¹⁾. Die Kommission hatte daher zunächst übersehen, daß dieses System den Produzenten aus Ländern mit starken Währungen die Möglichkeit gab, mit Hilfe des Währungsausgleichs ganz erhebliche, von der Kommission nicht gewollte Gewinne zu erzielen.

Nicht übersehen hatten dies hingegen die Zuckerhersteller in der Bundesrepublik.²⁾ Sie hatten vielmehr von dieser Möglichkeit nach Kräften Gebrauch gemacht.

Nachdem die Kommission dies erkannt hatte, versperrte sie mit der Verordnung Nr. 101/77³⁾ diesen Weg und zwar bewußt auch mit Wirkung für laufende Verträge.

Die Klägerin des der Rechtssache 96/77 zugrundeliegenden Ausgangsverfahrens rügte u.a. gerade,

1) Dies ist der "juristische Dschungel" den Kutscher, Der Gerichtshof in Luxemburg, Sonderbeilage 2/84 zu WM, S. 8, meint.

2) vgl. dazu die Ausführungen des Generalanwalts Capotorti RS 96/77

3) VO (EWG) Nr. 101/77 Der Kommission vom 19.01.1977 ABl 77 L 17/11

daß die Verordnung Geltung auch für die Altverträge beanspruchte.

Der Gerichtshof stellte hierzu lapidar fest:¹⁾

"Da die Verordnung Nr. 101/77 zum Ziel hatte, laufende Geschäfte auf dem Zuckersektor, die zu Verkehrsverlagerungen führen konnten, zu unterbinden, war eine derartige, durch das zwingende Interesse der Gemeinschaft gerechtfertigte Verordnung außerdem für die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer vorhersehbar. Das auf eine angebliche Verletzung des Vertrauensschutzes gestützte Vorbringen kann daher nicht berücksichtigt werden."

Der Gerichtshof begründete die Vorhersehbarkeit also hier damit, daß die Händler generell damit rechnen müssen, daß spekulative Geschäfte unterbunden werden.

- (bb) In anderen Entscheidungen hat der Gerichtshof den Gesichtspunkt der Vorhersehbarkeit insoweit nicht herangezogen, sondern hat generell festgestellt, daß der Bürger nicht auf dem Bestand einer solchen normativen Regelung vertrauen darf, die ihm spekulative Geschäfte ermöglicht.²⁾

1) RS 96/77 - Bauche, Slg. 1978, S. 383 ff (400 Rz 54/58)

2) RS 2/75 - Mackprang, Slg. 1975, S. 607 ff
RS 78/77 - Lührs, Slg. 1978, S. 169 ff
RS 97/76 - Merkur, Slg. 1977, S. 1063 ff

So eröffnete im Jahre 1969 ein drastischer Verfall des französischen Franc dem Handel die Möglichkeit, in Frankreich gekaufte Getreide mit einem ganz erheblichen Währungsgewinn an die deutschen Interventionsstellen zu verkaufen. Diese Geschäfte nahmen ein derartiges Ausmaß an, daß die Lager- und Aufnahmekapazitäten der deutschen Interventionsstellen sich erschöpften und die gesamte Intervention zusammenzubrechen drohte.

Mit Entscheidung¹⁾ vom 08.05.1969²⁾ ermächtigte daher die Kommission die Bundesrepublik Deutschland, die Interventionspflicht auf solches Getreide zu beschränken, das in der Bundesrepublik geerntet worden war.

Die Klägerin des der Rechtssache 2/75³⁾ zugrundeliegenden Ausgangsverfahrens bezweifelte die Gültigkeit dieser Entscheidung u.a. deshalb, weil die Interventionspflicht auch für solche Warenpartien aufgehoben worden war, die vor Erlaß der Entscheidung gekauft worden waren und sich auf dem Transport in die Bundesrepublik befunden hatten.

Die Importeure seien an ihre Einkäufe und an die abgeschlossenen Frachtverträge gebunden gewesen. Wegen des dadurch begründeten besonderen Vertrauens habe die Kommission den Importeuren eine Wegefrist gewähren müssen, um ihnen zu ermöglichen, die Ware,

1) auch hier ist die Entscheidung - was die Problematik der unechten Rückwirkung angeht - dem normativen Bereich zuzurechnen, vgl. dazu oben S. 67

2) Entscheidung 69/138/EWG, ABl 1969, 112

3) RS 2/75 - Mackprang, Slg. 1975, S. 607 ff

die sich bereits unwiderruflich auf dem Weg in die Bundesrepublik befunden habe, noch zur Intervention zu bringen.¹⁾

Der Gerichtshof sah hingegen in der Einbeziehung auch bereits gekaufter und sich auf dem Transport befindlicher Waren in die Neuregelung keinen Verstoß gegen den Gedanken des Vertrauensschutzes:²⁾

"Daher entspricht die Anwendung der Entscheidung der Kommission vom 08.05.1969 auf Interventionsangebote von Getreide, das in einem anderen Mitgliedstaate der Gemeinschaft geerntet wurde und sich zu dem genannten Zeitpunkt auf dem Transport in die Bundesrepublik Deutschland befand, der Zielsetzung der Interventionsregelung und stellt nicht, wie die Klägerin des Ausgangsverfahrens meint, eine Verletzung des Gedankens dar, nach dem das berechnete Vertrauen der Marktbürger zu schützen ist; sie ist vielmehr eine zulässige Vorkehrung gegen spekulative Geschäftspraktiken."

Einen ähnlichen Gedankengang verfolgte der Gerichtshof in der bereits erwähnten³⁾ Rechtssache 78/77.

Es ging hier, wie bereits dargestellt, um die

1) RS 2/75 a.a.O., S. 612

2) RS 2/75 a.a.O., S. 617

3) s.o. S. 106

unechte Rückwirkung der Erhöhung einer Ausfuhrabgabe für Kartoffeln.

Diese Erhöhung erfaßte hier insbesondere auch Warenpartien, für die Lieferverträge mit Schweden abgeschlossen worden waren. Der Gerichtshof stellte hierzu fest, daß Schweden nicht zu den traditionellen Abnehmerländern der Gemeinschaft im Hinblick auf Kartoffeln gehörte. Die Verträge waren hier vielmehr deshalb zustandegekommen, weil Schweden durch die Gewährung hoher Einfuhrsubventionen außergewöhnlich hohe Gewinne ermöglichte.

Hieraus schloß der Gerichtshof, daß die Einbeziehung der mit Abnehmern in Schweden bestehenden Lieferverträge nicht gegen den Gedanken des Vertrauensschutzes verstoßen konnte:¹⁾

"... als es der Grundsatz, daß das berechnigte Vertrauen zu schützen ist, erfordert, daß ein derartiges Vertrauen nur bei den Wirtschaftsteilnehmern bestehen konnte, die sich auf die Fortdauer der gewohnten, festbegründeten Wirtschaftsbeziehung verlassen hatten."

Nicht ganz so deutlich wird der Gedanke der geringeren Schutzwürdigkeit spekulativer Geschäfte in der ebenfalls schon erwähnten²⁾ Rechtssache 97/76. Gleichwohl läßt er sich auch in dieser

1) RS 78/77 - Lührs, Slg. 1978, S. 169 ff (S. 178)

2) s.o. S. 99

Rechtssache nachweisen. Die Entscheidung in dieser Rechtssache betraf die Änderung der Währungsausgleichsbeträge für Agrarprodukte mit einem Tapioka-Gehalt von 50 % und mehr. Auch hier hatte die Klägerin wieder die Er-streckung der Neuregelung auf Altverträge ge-rügt.

Der Gerichtshof verneinte hier eine Verletzung schutzwürdigen Vertrauens u.a. auch mit dem Hinweis, daß:¹⁾

"... nach dem unbestrittenen Vor-bringen der Kommission infolge der unterschiedlichen Höhe der für die beiden Warengruppen geltenden Ausgleichsbeträge an-stelle des Grunderzeugnisses mehr und mehr die genannte Mischung ausgeführt wurde."

Es hatte also hier eine Verlagerung der Ausfuhr auf Produkte stattgefunden, für die höhere Währungsausgleichsbeträge gezahlt wurden. Diese Verlagerung hatte keine vernünftigen wirtschaft-lichen Gründe, sondern erfolgte in rein speku-lativer Absicht. Nach Ansicht des Gerichtshofes konnten die Händler daher nicht darauf vertrauen, daß eine Regelung fortgilt, die derartige speku-lative Geschäftspraktiken ermöglicht.

Der Handel darf sich ganz allgemein nicht darauf verlassen, daß die Kommission tatenlos zusieht,

1) RS 97/76 - Merkur, Slg. 1977, S. 1063 ff (1078)

wie bestimmte Regelungen zur Durchführung
spekulativer Geschäfte genutzt werden.

- (cc) Ein weiterer Gesichtspunkt ist durch eine Entscheidung¹⁾ aus jüngerer Zeit wieder in das Blickfeld gerückt worden. Es geht hierbei um die Frage, ob die normativen Rahmenbedingungen auch im Hinblick auf solche Altverträge geändert werden können, hinsichtlich derer die Händler unwiderrufliche Verpflichtungen gegenüber der Behörde eingegangen sind.

In allen Fällen, in denen dieses Problem bisher aufgetaucht ist,²⁾ war das folgende typische Problem angesprochen:

Die Marktordnungen versuchen den Handel im wesentlichen durch Abschöpfungen und durch Erstattungen zu steuern. Wie bereits erwähnt, sind für die Berechnung der Abschöpfungen und Erstattungen grundsätzlich die zum Zeitpunkt der tatsächlichen Aus- oder Einfuhr geltenden Sätze maßgebend. Dies führt notwendig zu einer gewissen Unsicherheit bei den Händlern, da sie bei Vertragsabschluß nicht wissen, in welcher Höhe sie bei einem Vertrag zu festen Preisen mit längeren Laufzeiten die entsprechenden Abschöpfungen bzw. Erstattungen einkalkulieren sollen.

1) RS 112/80 - Dürbeck, Slg. 1981, S. 1095 ff

2) RS 74/74 - CNTA, Slg. 1975, S. 533 ff
RS 84/78 - Tomadini, Slg. 1979, S. 1801
RS 112/80 - Dürbeck, Slg. 1981, S. 1095 ff

Dem versucht das Marktordnungsrecht in einigen Bereichen dadurch Rechnung zu tragen, daß es die Möglichkeit vorsieht, die entsprechenden Erstattungen oder Abschöpfungen im voraus, d.h. etwa bei Vertragsschluß, festsetzen zu lassen.

Im Gegenzug muß sich der Händler, der diese Vorausfestsetzung beantragt, in aller Regel unwiderruflich verpflichten, das geplante Geschäft tatsächlich durchzuführen.

Abgesichert wird diese Verpflichtung in aller Regel durch die Stellung einer Kautions, welche im Falle der Stornierung des Geschäfts verfällt.

Dieses System wurde durch die Einführung der Währungsausgleichsbeträge erheblich komplizierter.

Die Währungsausgleichsbeträge werden zusätzlich zu den Abschöpfungen bzw. Erstattungen festgesetzt. Auch für die Währungsausgleichsbeträge sind die am Tage der tatsächlichen Ein- oder Ausfuhr geltenden Gesetze maßgeblich. Allerdings kennt der Währungsausgleich aus systemimmanenten Gründen nicht die Möglichkeit einer Vorausfestsetzung.

Dies führt für die Händler zu dem Problem, daß sie sich unwiderruflich gegenüber der Behörde zu einem Geschäft verpflichten müssen, um die Vorausfestsetzung der Erstattung oder Abschöpfung zu erlangen, daß in diesen Fällen aber trotz der

bindenden Verpflichtung die Unsicherheit bezüglich des Währungsausgleichs bleibt.

Im Falle einer ungünstigen Entwicklung des Währungsausgleichs stehen die Händler demnach vor der Wahl, entweder das Geschäft durchzuführen und möglicherweise Verluste durch Zahlung von Währungsausgleichsbeträgen hinzunehmen, oder das Geschäft nicht durchzuführen, dann jedoch die gestellte Kautions- zu verlieren.

Es lag also nahe, daß die betroffenen Händler dem Gerichtshof die Frage vorlegten, ob die Änderung der Währungsausgleichsbeträge unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes auch mit Wirkung auf solche Geschäfte zulässig ist, hinsichtlich derer sich die Händler bereits unter Kautionsstellung unwiderruflich verpflichtet hatten.

Zur Klarstellung sei bemerkt, daß nicht etwa die im voraus festgesetzten Beträge selbst geändert wurden. Es ging vielmehr immer um die Frage, ob die Händler bei dieser konkreten Fallgestaltung darauf vertrauen dürfen, daß auch die nicht im voraus festgesetzten Währungsausgleichsbeträge nicht geändert werden können.

Leading Case im Hinblick auf diese Frage ist die Rechtssache 74/74¹⁾.

1) RS 74/74 - CNTA, Slg. 1975, S. 533 ff

Dieser Rechtssache lag die Abschaffung positiver Währungsausgleichsbeträge für Raps- und Rübsensamen zugrunde. Die Klägerin in dieser Rechtssache hatte 8.000 t dieser Samen zu einer Zeit verkauft, zu der für diese Produkte positive Währungsausgleichsbeträge galten. Gleichzeitig hatte sie sich die zu gewährenden Ausfuhrerstattungen im voraus festsetzen lassen.

Bevor die entsprechenden Ausfuhren tatsächlich durchgeführt werden konnten, wurden die Währungsausgleichsbeträge abgeschafft. Dies hatte zur Folge, daß bei der Ausfuhr nicht die erwarteten Währungsausgleichsbeträge gezahlt wurden, obschon die Klägerin diese nach ihrem eigenen Vorbringen bei der Preisgestaltung und im Hinblick auf die Absicherung des Währungsrisikos einkalkuliert hatte.

Die Klägerin rügte daher die Abschaffung der Währungsausgleichsbeträge als Verstoß gegen den Gedanken des Vertrauensschutzes. Der Gerichtshof ist dem gefolgt:¹⁾

"Indes führt die Anwendung der Ausgleichsbeträge in der Praxis dazu, das Wechselkursrisiko auszuschalten, so daß auch ein umsichtiger Unternehmer verleitet sein kann, diesem Risiko nicht mit eigenen Sicherheitsmaßnahmen zu begegnen. Unter diesen Umständen kann der Unternehmer mit Recht darauf vertrauen, daß von ihm abgeschlossene Geschäfte, von

1) RS 74/74 - CNTA, Slg. 1975, S. 533 ff (549)

denen er praktisch nicht mehr zurücktreten kann, weil er sich gegen Zahlung einer Kautions unter Vorausfestsetzung des Erstattungsbetrages Ausfuhrlicenzen hat erteilen lassen, nicht unvorhersehbaren Änderungen unterliegen, die ihm, falls sie mit einer Rücküberbürdung des Wechselkursrisikos verbunden sind, unweigerlich Verluste verursachen."

Die unwiderrufliche Verpflichtung gegenüber der Behörde berechtigt die Händler also zu der Annahme, daß die Rahmenbedingungen für diese Geschäfte nicht verändert werden.

In den Rechtssachen 84/78¹⁾ und 112/80²⁾ hat der Gerichtshof diesen Gedanken erneut aufgegriffen, aber auch die Grenzen seiner Tragweite klargestellt.

In der Rechtssache 84/78 stand die Einführung negativer Währungsausgleichsbeträge für Teigwaren in Frage. Die Währungsausgleichsbeträge wurden mit Verordnung Nr. 2604/77³⁾ eingeführt. Durch Verordnung Nr. 2792/77⁴⁾ wurde allerdings bestimmt, daß diese Einführung der Währungsausgleichsbeträge nicht für solche Geschäfte Anwendung finden dürfe, "die mit einer vor dem

1) RS 84/78 - Tomadini, Slg. 1979, S. 1801 ff

2) RS 112/80 - Dürbeck, Slg. 1981, S. 1095 ff

3) VO Nr. 2604/77/EWG Der Kommission vom 25.11.1977, ABl 1977 L 302/40

4) VO Nr. 2792/77/EWG Der Kommission vom 15.12.1977, ABl L 321/29

26.11.1977¹⁾ beantragten Lizenz mit einer im voraus festgesetzten Ausfuhrerstattung oder Einfuhrabschöpfung durchgeführt werden."

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die Firma Tomadini, hatte langfristige Lieferverträge über Teigwaren mit Abnehmern in der Bundesrepublik abgeschlossen, ohne daß hierbei Währungsausgleichsbeträge bei der Preisgestaltung berücksichtigt worden wären. Durch die Einführung der Währungsausgleichsbeträge erwuchsen der Klägerin erhebliche, nicht abwägbare finanzielle Belastungen.

Von der Übergangsregelung der Verordnung Nr. 2792/77 konnte die Klägerin nicht profitieren. Im innergemeinschaftlichen Handel werden keine Abschöpfungen erhoben bzw. Erstattungen gewährt. Mithin kam eine Vorausfestsetzung für die Klägerin nicht in Betracht.

Die Klägerin war der Ansicht, es wäre eine Übergangsregelung hinsichtlich aller Altverträge geboten gewesen. Auf die Möglichkeit der Vorausfestsetzung könne es dabei nicht entscheidend ankommen, da diese im innergemeinschaftlichen Handel nicht gegeben sei.

Der Gerichtshof war anderer Ansicht. Er legte

1) also dem Tag nach Erlaß der VO Nr. 2604/77

wiederum ganz entscheidendes Gewicht darauf, daß nur solche Geschäfte schutzwürdig sind, hinsichtlich derer sich der Händler gegenüber der Behörde gebunden hat.¹⁾

"Haben die Gemeinschaftsorgane, um individuellen Situationen Rechnung zu tragen, im Rahmen einer die Wirtschaft betreffenden Regelung von der Art der gemeinsamen Marktorganisationen für Agrarerzeugnisse eine besondere Regelung geschaffen, wonach sich die Wirtschaftsteilnehmer durch Übernahme bestimmter Verpflichtungen gegenüber den Behörden bei endgültig abgeschlossenen Geschäften gegen die Auswirkungen der - notwendigerweise häufigen - Änderungen der Modalitäten der gemeinsamen Marktorganisation schützen können, so verbietet es der Grundsatz des Vertrauensschutzes, die allgemeine Regelung ohne gleichzeitigen Erlaß von Übergangsbestimmungen zu ändern, es sei denn, daß eine Übergangsregelung ein zwingendes Interesse des Gemeinwohls entgegensteht. Der Anwendungsbereich dieses Grundsatzes darf aber nicht soweit ausgedehnt werden, daß die Anwendung einer neuen Regelung auf die künftigen Folgen von Sachverhalten schlechthin ausgeschlossen ist, die unter Geltung der früheren Regelung entstanden sind, ohne daß Verpflichtungen gegenüber den Behörden übernommen worden sind. Dies

1) RS 84/78 - Tomadini, Slg. 1979, S. 1801 ff (1815)

gilt besonders für einen Bereich wie die gemeinsamen Marktorganisationen, deren Ziel gerade eine ständige Anpassung erfordert, um den Veränderungen der Wirtschaftslage in den verschiedenen Agrarsektoren Rechnung zu tragen."

Der Gerichtshof hat diesen Gedanken bei teilweise wörtlicher Wiederholung der in der Rechtssache 84/78 aufgestellten Grundsätze in der Rechtssache 112/80¹⁾ bestätigt.

Man kann insoweit bereits von einer ständigen Rechtsprechung ausgehen.

Es bleibt also festzuhalten, daß die normativen Rahmenbedingungen aus Gründen des Vertrauensschutzes nicht hinsichtlich solcher Geschäfte geändert werden dürfen, für die die Händler bindende Verpflichtungen - etwa in Form einer Kautionsstellung - gegenüber der Behörde eingegangen sind. Die Händler dürfen darauf vertrauen, daß die Rahmenbedingungen nicht hinsichtlich solcher Verträge geändert werden, zu deren Durchführung sie sich gegenüber der Gemeinschaft verpflichtet haben.

1) RS 112/80 - Dürbeck, Slg. 1981, S. 1095 ff (1120)

(dd) Weiterhin zu berücksichtigen sind bei der Prüfung schutzwürdigen Vertrauens Inhalt und Zielsetzung einer Verordnung.¹⁾

In der Rechtssache 1/73²⁾ war die infragestehende Verordnung schon aufgrund ihres Inhalts nicht geeignet, schutzwürdiges Vertrauen in ihren Fortbestand auszulösen.

Dieser Rechtssache lag eine Änderung der Erstattungsregelungen auf dem Zuckersektor zugrunde. Art. 12 der Verordnung Nr. 766/68³⁾ stimmte zwingend, daß bei Änderung der Marktlage im voraus festgesetzte Erstattungen zu berichtigen seien. Diese Änderung konnte sich je nach den Veränderungen am Markt zugunsten, aber auch zu Lasten derjenigen Händler auswirken, die Vorausfestsetzungen erlangt hatten.

Diese zwingende Verpflichtung zur Änderung wurde später jedoch als zu starr empfunden, so daß die ursprüngliche Verordnung durch die Verordnung Nr. 1048/71⁴⁾ geändert wurde. Hierdurch

1) RS 1/73 - Westzucker II Slg. 1973, S. 723 ff
RS 125/77 - Scholten Honig, Slg. 1978, S. 1991 ff
RS 146/77 - British Beef, Slg. 1978, S. 1347 ff
RS 78/74 - Deuka I, Slg. 1975, S. 421 ff
RS 5/75 - Deuka II, Slg. 1975, S. 759 ff

2) RS 1/73 - Westzucker II, Slg. 1973, S. 723 ff

3) VO (EWG) Nr. 766/68 Des Rates vom 18.06.1968 ABl 1968 L 143/6

4) VO (EWG) Nr. 1048/71 Des Rates vom 25.05.1971 ABl 1971 L 114/10

erhielt die Anpassungsbefugnis fakultativen Charakter.

Die Klägerin des der Rechtssache 1/73 zugrundeliegenden Ausgangsverfahrens - die Firma Westzucker - hatte noch unter Geltung der ursprünglichen Fassung der Verordnung Ausfuhrverträge geschlossen und sich die entsprechenden Erstattungen im voraus festsetzen lassen. Die Durchführung der entsprechenden Ausfuhr erfolgte jedoch erst ~~später~~ unter Geltung der Verordnung in ihrer geänderten Fassung. Dementsprechend wurden die Erstattungen nach Maßgabe der neuen Fassung der Verordnung berechnet.

Zwischen Vorausfestsetzung der Erstattung und der tatsächlichen Ausfuhr hatte sich die Marktlage dahingehend geändert, daß die Erstattung nach der ursprünglichen Fassung der Verordnung zugunsten der Firma Westzucker hätte geändert werden müssen. Ein entsprechender Antrag der Firma Westzucker war jedoch unter Berufung auf den nunmehr nur noch fakultativen Charakter der Änderungsbefugnis abgelehnt worden.

Hiergegen wandte die Firma Westzucker ein, daß die Anwendung der Verordnung in ihrer geänderten Fassung auf vor der Änderung geschlossene Verträge dem Gedanken des Vertrauensschutzes widerspreche.

Der Gerichtshof sah dies anders:¹⁾

1) RS 1/73 - Westzucker II, Slg. 1973, S. 723 ff (730 Rz 8)

"Sonach können bei einer Änderung des Interventionspreises zwischen der Festsetzung der Erstattung und der Vornahme der Ausfuhr zwar Anpassungen notwendig werden, doch trägt die Kann-Vorschrift des Art. 12 neuer Fassung dem Bedürfnissen nach Stabilität im Handel und in der Funktionsweise des Marktes besser Rechnung. Die Änderung einer Vorschrift, die wegen ihrer Starrheit geeignet war, für die Betroffenen Nachteile oder Vorteile mit sich zu bringen, kann schwerlich als Beeinträchtigung einer gefestigten Position dieses Personenkreises angesehen werden."

Dahinter steht wohl die Erwägung, daß der Schutz berechtigten Vertrauens nur dann in Betracht kommt, wenn aufgrund des Inhalts der Verordnung bestimmte Auswirkungen der Verordnung vorhersehbar sind. Berechtigtes Vertrauen auf die Fortgeltung einer begünstigenden Regelung kommt nur dann in Betracht, wenn von vornherein feststand, daß sich diese Regelung auch begünstigend auswirken wird.

Stellt sich aber bei einer möglicherweise begünstigenden, aber möglicherweise auch belastenden Regelung im Nachhinein heraus, daß die Regelung begünstigend gewirkt hätte, so kann sich der Bürger hinterher nicht darauf berufen, er habe bei Abschluß eines Vertrages auf die Fortgeltung der Begünstigung vertraut.

Eine Norm ist also nur dann als Anknüpfungstatbestand für schutzwürdiges Vertrauen geeignet, wenn sie aufgrund ihres eindeutigen Inhalts von vornherein geeignet ist, Vertrauen auszulösen. Der Bürger kann nicht erst die weitere Entwicklung abwarten und sodann behaupten, er habe schon von vornherein auf die Fortdauer der begünstigenden Auswirkungen der Verordnung vertraut.

Eine ähnliche Erwägung stellte der Gerichtshof in der Rechtssache 125/77¹⁾ an.

Diese Entscheidung hatte - wie bereits gesagt²⁾ - die Abschaffung von Erstattungen für Getreide im Zusammenhang mit der Herstellung von Isoglukose zum Gegenstand.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens hatte vorgetragen, sie habe auf die Weitergeltung der Erstattungsregelung vertraut. Der Gerichtshof hielt dem entgegen, daß die Erstattungsregelung dispositiven Charakter gehabt habe. Schon aus diesem Grunde komme ein Vertrauen auf den Fortbestand dieser Regelung nicht in Betracht.³⁾

Diesem Gedankengang ist wohl zuzustimmen. Bei einer Regelung, die die Behörde nicht zwingend zur Gewährung einer Begünstigung verpflichtet,

1) RS 125/77 - Scholten Honig, Slg. 1978, S. 1991 ff

2) s.o. S. 87

3) RS 125/77 - Scholten Honig, Slg. 1978, S. 1991 ff (2005)

muß der Bürger von vornherein damit rechnen, daß die Begünstigung nicht gewährt wird. Er kann dann aber auch nicht behaupten, er habe irgend einen Vertrag nur deshalb abgeschlossen, weil er auf den Fortbestand dieser begünstigenden Regelung vertraut hat.

Normen dispositiven Charakters sind demnach nach Meinung des Gerichtshofes überhaupt nicht geeignet, Vertrauen in ihren Fortbestand zu erwecken.¹⁾

Einen griffigeren Gedanken verfolgte der Gerichtshof in der Rechtssache 146/77.²⁾ Hier war die infragestehende Verordnung aufgrund ihres vorläufigen Charakters nicht geeignet, Vertrauen in ihren Fortbestand zu erwecken.³⁾

Die diese Rechtssache auslösenden Vorgänge spielten sich im Oktober 1976 ab, also zu einer Zeit, die durch Schwierigkeiten im Währungsbereich gekennzeichnet war.

Mit der Verordnung Nr. 2405/76⁴⁾ hatte die Kommission die Währungsausgleichsbeträge mit Wirkung von Montag, dem 04.10.1976 an entsprechend den Sätzen der Vorwoche festgesetzt. Im Hinblick

1) Zuleeg, Europarecht 1979, S. 194, hält dies ebenfalls für einleuchtend, ohne dies allerdings näher zu begründen.

2) RS 146/77 - British Beef, Slg. 1978, S. 1347 ff

3) Diese Entscheidung läßt die Kurzlebigkeit der Verordnungen insbesondere im Bereich des Währungsausgleichs ganz besonders deutlich werden, s.o. S. 2, Fn. 1

4) VO (EWG) Nr. 2405/76 Der Kommission vom 01.10.1976
ABl 1976 L 271/1

auf die erwartete Neufestsetzung der repräsentativen Kurse des englischen und des irischen Pfundes erhielt diese Verordnung u.a. die folgende Begründungserwägung:¹⁾

"Aufgrund der Kursentwicklung bei dem englischen und dem irischen Pfund und im Hinblick auf eine unverzüglich zu treffende Entscheidung des Rates ist es angezeigt, als bewahrende Maßnahme die mit Wirkung vom 27.09.1976 für die beiden Währungen festgesetzten Währungsausgleichsbeträge beizubehalten."

Die erwartete Änderung der repräsentativen Kurse unterblieb jedoch. Aus diesem Grunde erhöhte die Kommission mit Verordnung Nr. 2424/76²⁾ die Währungsausgleichsbeträge bereits mit Wirkung ab dem 06.10.1976.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die Firma British Beef, berief sich hinsichtlich ihrer Altverträge - also der vor dem 06.10.1976 geschlossenen Verträge - auf ihr Vertrauen in die Fortgeltung der früheren, mit der Verordnung Nr. 2405/76 bestätigten Währungsausgleichsbeträge.

Der Gerichtshof war hingegen der Ansicht, daß ein Vertrauen in die Fortgeltung der Verordnung Nr. 2405/76 nicht in Betracht gezogen werden könne:³⁾

1) VO (EWG) Nr. 2405/76 a.a.O. Abs. 5 der Begründungserwägung

2) VO (EWG) Nr. 2424/76 Der Kommission vom 05.10.1976 AB1 1976 L 275/1

3) RS 146/77 - British Beef, Slg. 1978, S. 1347 ff (1355)

"Angesichts ihrer Begründungserwägungen und Bestimmungen sowie der bei ihrem Erlaß gegebenen besonderen Umstände konnte die Verordnung bei den Betroffenen jedoch kein berechtigtes, von der Kommission zu schützendes Vertrauen auf ihre Fortgeltung während der gesamten betreffenden Woche auslösen."

Die geänderte Verordnung Nr. 2405/76 war ihrerseits nur eine vorübergehende Schutzmaßnahme gewesen. Dies ergab sich aus der zitierten Begründungserwägung, aber auch aus den Umständen bei dem Erlaß der Verordnung.

Zur Beantwortung der Frage, ob eine Norm geeignet ist, Vertrauen auf ihre Fortgeltung zu erwecken, zieht der Gerichtshof also auch die Begründungserwägungen heran. Dies ist sicherlich sachgerecht, da die Begründungserwägungen in gleicher Weise veröffentlicht werden, wie der eigentliche Verordnungstext selbst und daher den Betroffenen auch in gleicher Weise zugänglich sind.¹⁾

Nicht ganz so unproblematisch ist hingegen die Bezugnahme auf die Umstände bei Erlass der Verordnung.

1) Kritisch insoweit allerdings Fuß, Der Schutz des Vertrauens auf Rechtskontinuität im deutschen Verfassungsrecht und europäischen Gemeinschaftsrecht, Festschrift für Kutscher, Baden-Baden 1981, S. 206

In diesem Fall handelte es sich dabei um die gesagten Schwierigkeiten und Veränderungen im Währungsbereich und damit verbundene Meinungsverschiedenheiten zwischen Kommission und Rat:

Die Kommission hatte den Rat aufgefordert, die repräsentativen Kurse zu ändern; der Rat war dem aber nicht nachgekommen. Es handelt sich also um Vorgänge, die sich zwar nicht gänzlich hinter verschlossenen Türen abspielten, die aber andererseits auch nicht unbedingt jedermann bekannt sein mußten.

Nach Ansicht des Gerichtshofes "konnte den informierten Kreisen die die Situation kennzeichnende Unsicherheit nicht unbekannt sein ..."¹⁾. Der Gerichtshof geht also davon aus, daß die betroffenen Händler das Geschehen in der Gemeinschaft interessiert verfolgen und ihr Verhalten danach einrichten. Ein Gedanke, der die Rechtsprechung des Gerichtshofes - wie es sich bereits zeigte - wie ein roter Faden durchzieht.

Aufgrund dieser Kenntnisse hätten die betroffenen Händler die Vorläufigkeit der geänderten Verordnung erkennen müssen und hätten daher nicht auf den Bestand der Verordnung vertrauen können.²⁾

1) RS 146/77 - British Beef, Slg. 1978, S. 1347 ff (1356)

2) Ähnliches hat das BVerfG in seiner Entscheidung vom 02.07.1961 (BVerfGE 13, 39 (45)) zu §§ 15 u. 37 I Bundesentschädigungsgesetz festgestellt. Das Bundesverfassungsgericht kam hier aufgrund des ausgesprochen vorläufigen Charakters der geänderten Bundesentschädigungsgesetze zu dem Ergebnis, daß niemand auf den Fortbestand dieses Gesetzes vertrauen durfte.

Führten in den bisher erörterten Fällen die Feststellungen vom Inhalt der Verordnungen immer zu einer Verneinung schutzwürdigen Vertrauens, so maß der Gerichtshof in den Rechts-sachen 78/74 und 5/75¹⁾ der Bezugnahme auf ein Wirtschaftsjahr in einer Verordnung vertrauens-schaffende Wirkung zu.²⁾

In beiden Fällen war Gegenstand der Entscheidung die Änderung einer Prämie für die Denaturierung von Weizen.

Gemäß Art. 4 der Verordnung Nr. 172/67³⁾ waren die Denaturierungsprämien jeweils vor Beginn eines Wirtschaftsjahres für das gesamte Wirtschaftsjahr festzusetzen.

Diese Regelung wurde später allerdings als zu starr empfunden. Deshalb wurde durch Verordnung Nr. 644/68⁴⁾ der vorbenannte Artikel der Verordnung Nr. 172/67 dahingehend geändert, daß nun auch die Änderung der Prämiensätze während des Wirtschaftsjahres zulässig sein sollte. Dies allerdings nur in Ausnahmefällen bei Vorliegen einer Marktstörung.

1) RS 78/74 - Deuka I, Slg. 1975, S. 421 ff
RS 5/75 - Deuka II, Slg. 1975, S. 759 ff

2) Diese Rechtssachen weisen insoweit große Ähnlichkeit mit dem von dem BVerfG entschiedenen Berlinhilfe-Fall auf. Auch im Berlinhilfe-Fall stellte sich die Frage, ob die Angabe eines bestimmten Zeitraumes für die beabsichtigte Geltung einer Regelung deren Änderung zu Lasten des Bürgers während dieses Zeitraumes entgegenstehen kann.

3) VO Nr. 172/67/EWG Des Rates vom 27.06.1967 ABl 1967 S. 2602

4) VO Nr. 644/67/EWG Des Rates vom 29.05.1968 ABl 1968 L 122/3

In einem späteren Wirtschaftsjahr wurden aufgrund dieser Änderung die Prämiensätze während des Wirtschaftsjahres zu Ungunsten der Prämienempfänger geändert. In beiden Rechtssachen wandte sich die Firma Deuka gegen die Änderung der Denaturierungsprämie. Sie war der Ansicht, daß sie im Hinblick auf die grundsätzliche Regelung der Verordnung Nr. 172/67 habe darauf vertrauen können, daß die Denaturierungsprämien nicht während des Wirtschaftsjahres geändert würden.

Der Gerichtshof ist dem jedenfalls insoweit gefolgt, als die Anwendung der geänderten Prämiensätze auf Getreide in Frage stand, welches vor Inkrafttreten der Prämienänderungen gekauft worden war:¹⁾

"Nach der ursprünglichen Fassung des Art. 4 der Verordnung Nr. 172/67 erscheint es als normal, daß die Dispositionen für Denaturierungsmaßnahmen im Rahmen des Getreidewirtschaftsjahres getroffen werden. Diese Betrachtungsweise ist durch die Verordnung Nr. 644/68 nicht grundlegend verändert worden: Art. 1 dieser Verordnung verleiht den Änderungen der Denaturierungsregelung im Laufe des Wirtschaftsjahres Ausnahmecharakter, da sie nur zulässig sind, falls eine Marktstörung droht. Es kann daher

1) RS 78/74 - Deuka I, Slg. 1975, S. 421 ff (433)
RS 5/75 - Deuka II, Slg. 1975, S. 759 ff (771)

nicht als anomal angesehen werden, daß ein Denaturierungsunternehmen seine Dispositionen im Hinblick auf das ganze Wirtschaftsjahr trifft."

Die Bezugnahme auf ein Wirtschaftsjahr in der ursprünglichen Verordnung war also nach Ansicht des Gerichtshofes geeignet, bei den Händlern schutzwürdiges Vertrauen hervorzurufen. Selbst die Ausnahmeregelung der Verordnung Nr. 644/68 vermochte an dieser Betrachtungsweise nichts zu ändern.

Durch die Angabe einer bestimmten Geltungsdauer in seine Normen bindet sich der Gemeinschaftsgesetzgeber also selbst. Der Bürger darf sich darauf verlassen, daß sich der Gemeinschaftsgesetzgeber an die von ihm selbst bestimmte Geltungsdauer einer Regelung hält.

Allerdings wird man wohl einschränkend hinzufügen müssen, daß dies nur dann gilt, wenn die Festlegung der Geltungsdauer auch dazu dient, den Unternehmern eine sichere Dispositionsgrundlage zu geben. Denn dies war hier ein wesentlicher Grund dafür gewesen, daß die Denaturierungsprämien für das gesamte Wirtschaftsjahr festgesetzt werden sollten.

Der Gerichtshof löste im übrigen diese beiden Rechts-sachen in der Weise, daß er die geänderten Prämien-sätze für die Denaturierung solchen Getreides für unanwendbar hielt, welches vor der Änderung gekauft worden war und hinsichtlich dessen ein Antrag auf

Denaturierung gestellt worden war.

- (ee) Ein letzter interessanter Gesichtspunkt wurde in der Rechtssache 112/77 angesprochen.¹⁾

Diese Rechtssache hatte die Änderung einer Entschädigungsregelung zum Gegenstand.

Aufgrund einer äußerst komplizierten Marktordnung hatte die Kommission für bestimmte Ausfuhrgeschäfte Entschädigungen vorgesehen. Diese Entschädigungen hatten den Zweck, sich aus der Marktordnung im Zusammenspiel mit dem Währungsausgleich ergebende Nachteile zu kompensieren.

Die Kommission stellte später allerdings fest, daß die ursprünglich festgesetzten Entschädigungen den Nachteil überkompensierten. Sie setzte dementsprechend die Entschädigung herab.

Durch diese Herabsetzung auch mit Wirkung für laufende Geschäfte sah sich die Klägerin in ihrem berechtigten Vertrauen auf die Fortgeltung der alten Entschädigungsregelung enttäuscht.

Der Gerichtshof trat dieser Auffassung mit dem Argument entgegen:²⁾

"Die Rüge ist jedoch nicht begründet, denn der Umstand, daß die Kommission bei früheren Ausfuhren, die den von der Klägerin angeführten ver-

1) RS 112/77 - Töpfer, Slg. 1978, S. 1019 ff

2) RS 112/77 - Töpfer, Slg. 1978, S. 1019 ff (1032 Rz 20)

gleichbar waren, den Ausgleich auf einer zwar vor-
teilhafteren, aber über die
Zielsetzung der Verordnungen
Nr. 557/76 und Nr. 878/77
hinausgehenden Grundlage be-
rechnet hatte, konnte der
Klägerin keinen Anspruch auf
Beibehaltung dieser fehler-
haften Berechnung beschaffen."

Zu berücksichtigen ist hierbei, daß die
Kommission ausdrücklich darauf hingewiesen
hatte, daß die Fehlerhaftigkeit der ursprüng-
lichen Entschädigung auch für die betroffenen
Händler erkennbar gewesen war.¹⁾ Auch wenn der
Gerichtshof dieses Argument nicht ausdrücklich
aufgegriffen hat, so war dies sicherlich ein
ganz wesentlicher Grund für diese Entscheidung.

Auf die Fortgeltung einer offenbar als fehler-
haft erkannten Verordnung kann also nicht ver-
traut werden. Auch im Hinblick auf Verordnungen
liegt der eigentliche, innere Grund für den Schutz
jeglichen Vertrauens in dem Vertrauen auf die
Rechtmäßigkeit einer Verordnung begründet. Wurde
hingegen die Fehlerhaftigkeit einer Verordnung
erkannt, so besteht kein Grund, ein Vertrauen
auf die Fortgeltung dieser Verordnung zu schützen.
Schutzwürdig ist nur derjenige, der von der
Rechtmäßigkeit ausgeht.

Der Gerichtshof hat hier also einen Gedanken auf-
gegriffen, den er bereits im Zusammenhang mit Ver-

1) RS 112/77 - Töpfer, Slg. 1978, S. 1019 ff (1026)

waltungsakten entwickelt hat.¹⁾

- d. Die Berücksichtigung des so geprüften schutzwürdigen Vertrauens steht nach Ansicht des Gerichtshofes allerdings noch unter dem Vorbehalt, daß die unechte Rückwirkung nicht im Hinblick auf ein zwingendes Öffentliches Interesse geboten ist. Ist dies der Fall, so ist die unechte Rückwirkung trotz entgegenstehenden berechtigten Vertrauens zulässig.

So hat er ausdrücklich in der Rechtssache 84/78 festgestellt:²⁾

"..., so verbietet es der Grundsatz des Vertrauensschutzes, die allgemeine Regelung ohne gleichzeitigen Erlaß von Übergangsbestimmungen zu ändern, e s s e i d e n n ,³⁾ daß einer Übergangsregelung ein zwingendes Interesse des Gemeinwohls entgegensteht."

Näher eingegangen ist der Gerichtshof allerdings auf die Frage des zwingenden öffentlichen Interesses bisher noch nicht. Es lassen sich lediglich aus drei Entscheidungen gewisse Rückschlüsse auf die geforderte Qualität dieses öffentlichen Interesses ziehen.

In der Rechtssache 78/74⁴⁾ hatte die Kommission Währungsausgleichsbeträge aus reinen Zweckmäßig-

1) s.O.S. 53

2) 84/78 - Tomadini, Slg. 1979, S. 1801 ff (1815)
vgl. oben S. 124

3) Hervorheb. d. Verf.

4) RS 74/74 - CNTA, Slg. 1975, S. 533 ff

keitserwägungen abgeschafft, da sie zur Vermeidung von Störungen im Handel nicht mehr unbedingt erforderlich gewesen waren.¹⁾ Hierin sah der Gerichtshof kein zwingendes öffentliches Interesse, welches geeignet gewesen wäre, das festgestellte Vertrauen zu überwiegen.²⁾

Wohl ein zwingendes öffentliches Interesse sah der Gerichtshof jedoch in der Unterbindung spekulativer Geschäfte³⁾ und der Verhinderung sich daraus möglicherweise ergebender Versorgungsschwierigkeiten.⁴⁾ In diesen beiden Entscheidungen kam es allerdings auf die Frage des zwingenden öffentlichen Interesses nicht entscheidend an, da der Gerichtshof schon aus anderen Gründen das Vorliegen schutzwürdigen Vertrauens abgelehnt hatte. Aus diesem Grunde enthalten die Entscheidungen auch keine weitere Begründung.

Das öffentliche Interesse muß also nach den bisherigen Hinweisen des Gerichtshofes über das gewöhnliche Regelungsinteresse hinausgehen. Bloße Zweckmäßigkeitserwägungen reichen nicht aus, um das schutzwürdige Vertrauen der Betroffenen zu überwiegen.

Ausreichend ist dagegen ein gesteigertes öffentliches Interesse, wie es etwa an der Beseitigung größerer Versorgungskrisen besteht.

1) RS 74/74 a.a.O. S. 546 Rz 14

2) RS 74/74 a.a.O. S. 549 Rz 44

3) RS 96/77 - Bauche, Slg. 1978, S. 383 ff (400 Rz 54/58)
vgl. auch oben S. 113

4) RS 78/77 - Lührs, Slg. 1978, S. 169 ff (177 Rz 6)

e. Im Zusammenhang betrachtet ergibt sich also das folgende Konzept von der Zulässigkeit unechter Rückwirkung im Hinblick auf den Schutz berechtigten Vertrauens:

Unechte Rückwirkung ist nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes grundsätzlich zulässig.

Sie kann im Einzelfall unzulässig sein, wenn das berechnigte Vertrauen der Betroffenen dieser Rückwirkung entgegensteht.

Ob ein berechtigtes Vertrauen der Betroffenen vorliegt, hat der Gerichtshof anhand einer ganzen Reihe von Gesichtspunkten geprüft. Es sind dies:

- Vorhersehbarkeit einer Normänderung für die Betroffenen
- Kein Vertrauensschutz bei spekulativen Geschäften
- Erhöhte Schutzwürdigkeit bei Übernahme von Verpflichtungen gegenüber der Behörde
- Inhalt und Zielsetzung der fraglichen Verordnung
- Kein schutzwürdiges Vertrauen, wenn eine Verordnung von dem Betroffenen als rechtswidrig erkannt wurde

Sofern im Einzelfall ein schutzwürdiges Vertrauen der Betroffenen zu bejahen ist, steht die Berücksichtigung dieses Vertrauens aber noch unter dem Vorbehalt eines entgegenstehenden zwingenden öffentlichen Interesses.

4. Echte und unechte Rückwirkung im Vergleich

Vergleicht man die Feststellungen zur echten und zur unechten Rückwirkung miteinander, so ergeben sich signifikante Unterschiede.

- a. Echte Rückwirkung ist die Ausnahme, unechte die Regel. Dies entspricht der Tatsache, daß die unechte Rückwirkung schon aus dem Geltungsanspruch des Gesetzes selbst folgt. Jede Norm ist darauf angelegt, ab ihrem Inkrafttreten alle ihr unterfallenden Sachverhalte zu erfassen. Anderenfalls verlöre sie weitgehend ihre Funktionsfähigkeit.¹⁾

Der Gerichtshof trägt dem Rechnung, indem er für die unechte Rückwirkung keine besonderen Voraussetzungen verlangt. Ihr werden nur im Einzelfall Schranken durch den Gedanken des Vertrauensschutzes gesetzt. Im Gegensatz dazu ist bei der echten Rückwirkung ein gerade die echte Rückwirkung erforderndes öffentliches Interesse vonnöten. Anderenfalls ist die echte Rückwirkung schon aus diesem Grunde unzulässig, ohne daß es auf die Verletzung schutzwürdigen Vertrauens noch ankäme.

- b. Hieraus folgt auch das unterschiedliche Gewicht, das der Gedanke des Vertrauensschutzes innerhalb der beiden Institute hat.

Ist bei der echten Rückwirkung das schutzwürdige Vertrauen der Betroffenen immer zu wahren, so kann bei

1) Götz, Bundesverfassungsgericht und Vertrauensschutz, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichtes, Tübingen 1976, S. 421 ff (439)

der unechten Rückwirkung dies durch ein besonderes öffentliches Interesse an der unechten Rückwirkung überwogen werden.

III. Vertrauensschutz und Rechtsprechung

Der Gedanke des Vertrauensschutzes in Bezug auf seine eigene Rechtsprechungstätigkeit hat den Gerichtshof bisher erst in zwei Entscheidungen beschäftigt.¹⁾

Leitentscheidung in diesem Bereich ist die Entscheidung in der Rechtssache Defrenne.²⁾

Diesem Vorabentscheidungsverfahren lag eine Klage der Stewardess Fräulein Defrenne zugrunde. Fräulein Defrenne war Bordstewardess bei der Sabena gewesen. Bei der Sabena waren damals den Bordstewards höhere Gehälter gezahlt worden als den Stewardessen. Ein sachlicher Grund für diese Differenzierung bestand nicht, da beide Personengruppen gleiche Tätigkeiten ausführten.

Gegen die Diskriminierung klagte Fräulein Defrenne und berief sich dabei auf Art. 119 des EWG-Vertrages. Für das erkennende Gericht in Brüssel stellte sich daher die Frage, ob Art. 119 des EWG-Vertrages auch ohne Umsetzung in nationales Recht Wirkung entfalten konnte.

Der Gerichtshof bejahte in dieser viel beachteten Entscheidung die unmittelbare Wirksamkeit. Er stellte fest, daß sich die Betroffenen seit dem 01.01.1962³⁾, dem Beginn der zweiten Stufe der Übergangszeit, unmittelbar auf Art. 119

1) RS 43/75 - Defrenne, Slg. 1976, S. 455 ff
RS 61/79 - Denkavit, Slg. 1980, S. 1205 ff

2) RS 43/75 - Defrenne, a.a.O.

3) Dieses Datum ist maßgeblich für die Betroffenen in den ursprünglichen Mitgliedstaaten. Für die später beigetretenen Staaten ist insoweit der 01.01.1973 als Tag des Inkrafttretens der Beitrittsverträge maßgeblich.

berufen konnten.

Der Gerichtshof war jedoch insbesondere von Irland und dem Vereinigten Königreich darauf hingewiesen worden, daß die Feststellung der unmittelbaren Wirksamkeit des Art. 119 schwerwiegende wirtschaftliche Folgen haben könnte. Man befürchtete, daß durch die Entscheidung des Gerichtshofes eine Prozeßlawine ausgelöst werden könnte. Offensichtlich war die finanzielle Diskriminierung der Frau trotz gleicher Arbeit in Irland und in dem Vereinigten Königreich besonders verbreitet. Es stand daher nach Auffassung der Regierungen zu befürchten, daß - abgesehen von nationalen Verjährungsvorschriften - rückwirkend vom 01.01.1962 bzw. vom 01.01.1973 an Gehaltsnachforderungen geltend gemacht würden. Die Prozeßvertreter Irlands und des vereinigten Königreiches sprachen sogar von der Möglichkeit, daß hierdurch eine Konkurswelle ausgelöst werden könnte.

Generalanwalt Trabucchi wollte diesem Argument allerdings keinerlei Bedeutung beimessen:¹⁾

"Argumente dieser Art sind, auch wenn sie unter dem Gesichtspunkt der Zweckmäßigkeit Beachtung verdienen, rechtlich unerheblich. Sie selbst haben es nicht für erforderlich erachtet, eine von ihnen gegebene Auslegung zu Art. 95 zu ändern, die in Deutschland zu einer Fülle von Klagen geführt und die Finanzgerichte in Schwierigkeiten gebracht hatte:

1) RS 43/75 - Defrenne, Slg. 1980, S. 493

'Eine solche Erwägung', so haben sie bemerkt, 'vermag jedoch für sich allein die Richtigkeit dieser Auslegung nicht in Frage zu stellen.' (EuGH 03.04.1968 - Molkerei-Zentrale Westfalen Lippe, 28/67 - Slg. 1968, 216)."

Der Gerichtshof wollte sich hingegen - im Gegensatz noch zu der von Generalanwalt Tabucchi erwähnten Entscheidung - solchen wirtschaftlichen Erwägungen nicht verschließen. Er äußerte sich zu der Einbeziehung derartiger Erwägungen in seiner Entscheidung wesentlich differenzierter.

Als Grundsatz stellte er allerdings zunächst fest:¹⁾

"Es trifft zwar zu, daß bei allen gerichtlichen Entscheidungen ihre praktischen Auswirkungen sorgfältig erwogen werden müssen; dies darf aber nicht so weit gehen, daß die Objektivität des Rechts gebeugt und seine zukünftige Anwendung unterbunden wird, nur weil eine Gerichtsentscheidung für die Vergangenheit gewisse Auswirkungen haben kann."

Sodann gelangte er jedoch zu der Ansicht, daß die betroffenen Unternehmer aufgrund des Verhaltens der Mitgliedstaaten und der Kommission haben darauf vertrauen können, daß die diskriminierenden Praktiken jedenfalls für die Vergangenheit rechtlichen Bestand haben würden.

Die Praktiken liefen zwar Art. 119 EWG-Vertrag zuwider, seien aber nach nationalem Recht nicht verboten gewesen. Zudem habe es die Kommission mit Warnungen an die Mit-

1) RS 43/75 - Defrenne, Slg. 1980, S. 455 ff (480 Rz 71/73)

gliedsstaaten bewenden lassen. Sie habe keine Klage wegen Vertragsverletzung gemäß Art. 169 des EWG-Vertrages erhoben. All dies habe dazu geführt, einen falschen Eindruck von der Tragweite des Art. 119 EWG-Vertrag zu verfestigen.

Aus diesen Gründen gelangte der Gerichtshof zu der Ansicht, daß seine Entscheidung jedenfalls insoweit keine Rückwirkung haben könne, als die betroffenen Arbeitnehmer nicht bereits Klage erhoben hatten:¹⁾

"Bei dieser Sachlage ist festzustellen, daß angesichts der Unbekanntheit des Gesamtbetrages der in Betracht kommenden Entgelte zwingende Erwägungen der Rechtssicherheit, die sich aus der Gesamtheit der beteiligten öffentlichen und privaten Interessen ergeben, es grundsätzlich ausschließen, die Entgelte für in der Vergangenheit liegende Zeiträume noch in Frage stellen zu lassen. Soweit nicht Arbeitnehmer bereits Klage erhoben oder einen entsprechenden Rechtsbehelf eingelegt haben, können daher auf die unmittelbare Geltung von Art. 119 keine Ansprüche gestützt werden, die vor dem Tage der Verkündung dieses Urteils liegende Lohn- oder Gehaltsperioden betreffen."

Diese Entscheidung ist in der Literatur zum Teil kritisiert worden.

1) RS 43/75 - Defrenne, Slg. 1980, S. 455 ff (480 Rz 74/75)

So hat etwa Jean-Victor Louis¹⁾ in der Begrenzung der Rückwirkung der Entscheidung eine "gefährliche Einbruchsstelle" in die Grundsätze zur unmittelbaren Geltung von Vorschriften gesehen.

Grundsätzlich zugestimmt hat der Entscheidung hingegen Schwarze.²⁾ Er weist zu Recht darauf hin, daß der Gerichtshof - hätte er diesen Mittelweg der Rückwirkungsbegrenzung vermeiden wollen - nur vor der Wahl gestanden hätte, entweder gegen seine Überzeugung dem Art. 119 EWG-Vertrag die unmittelbare Wirkung abzusprechen oder aber untragbare wirtschaftliche Konsequenzen heraufzubeschwören.

Man wird hier wohl eher Schwarze zustimmen können. Die Entscheidung stellt einen wohl gelungenen Kompromiß zwischen einer integrationsfreundlichen Rechtsprechung und dem Schutz des berechtigten Vertrauens der Marktbürger dar.

Die in dieser Entscheidung aufgestellten Grundsätze hat der Gerichtshof in einer weiteren Entscheidung bestätigt.³⁾

Zunächst stellte er auch in dieser Entscheidung fest, daß grundsätzlich aus der Natur der Sache heraus Vorabentscheidungen auch Wirkung auf Rechtsverhältnisse entfalten, die vor Erlaß der Entscheidung begründet wurden:⁴⁾

1) Jean-Victor Louis, Lohnungleichheit vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Anmerkung zum Defrenne-Urteil des EuGH, EuGRZ 76, 178.

2) Schwarze, Anmerkung zu der Entscheidung in der RS 77/75, Europarecht 1977, S. 44

3) RS 61/79 - Denkavit, Slg. 1980, S. 1205 ff

4) RS 61/79 - a.a.O. S. 1223 Rz 16

"Durch die Auslegung einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts, die der Gerichtshof in Ausübung seiner Befugnis aus Art. 177 EWG-Vertrag vornimmt, wird erläutert und erforderlichenfalls verdeutlicht, in welchem Sinn und mit welcher Tragweite diese Vorschrift seit ihrem Inkrafttreten zu verstehen und anzuwenden ist oder gewesen wäre. Daraus folgt, daß die Gerichte die Vorschrift in dieser Auslegung auch auf Rechtsverhältnisse, die vor Erlaß des auf das Ersuchen um Auslegung ergangenen Urteils entstanden sind, anwenden können und müssen, wenn alle sonstigen Voraussetzungen für die Anrufung der zuständigen Gerichte in einem die Anwendung dieser Vorschrift betreffenden Streit vorliegen."

Allerdings könne im Einzelfall aus Gründen der Rechtssicherheit von diesem Grundsatz eine Ausnahme geboten sein, um den Schwierigkeiten zu begegnen,¹⁾

"die sein Urteil bei in gutem Glauben begründeten Rechtsverhältnissen für die Vergangenheit herzurufen könnte, ..."

In diesem Fall sah der Gerichtshof jedoch keine Veranlassung, eine solche Ausnahme zu konstatieren.

Der Gerichtshof hatte Grenzaufgaben für gesundheitspolizeiliche Kontrollen als Abgaben mit zollgleicher Wirkung qualifiziert und für rechtswidrig erklärt. Diese Rechtsauffassung hatte sich aber nach Meinung des Gerichtshofes bereits in früheren Entscheidungen abgezeichnet.

Die hier getroffene Entscheidung war damit für alle Betroffenen vorhersehbar gewesen.¹⁾ Es bestand mithin nach Auffassung des Gerichtshofes keine Veranlassung, die Geltung der Entscheidung in zeitlicher Hinsicht einzuschränken.

Nach Ansicht des Gerichtshofes sind Urteile in Vorabentscheidungsverfahren in ihrer zeitlichen Wirkung grundsätzlich nicht begrenzt. Sie konkretisieren lediglich - jedenfalls nach der Idealvorstellung - den Inhalt einer Norm und schaffen kein neues Recht. Daraus folgt, daß grundsätzlich niemand daran gehindert ist, sich auf diese Rechtsauffassung "rückwirkend" auch im Hinblick auf bereits vorher begründete Rechtsverhältnisse zu berufen.

Ausnahmsweise kann es aber einmal geboten sein, aus Gründen des Vertrauensschutzes von diesem Grundsatz eine Ausnahme zu machen.

Diese Ausnahme muß dann allerdings in dem Urteil ausdrücklich festgestellt werden.²⁾ Eine solche Ausnahme kann insbesondere den Inhalt haben, daß sich diejenigen nicht auf Entscheidungen berufen können, die im Hinblick auf in der Vergangenheit begründete Rechtsverhältnisse nicht bereits Klage erhoben haben.

Jedenfalls nicht geboten ist eine solche Ausnahme allerdings, wenn die Entscheidung des Gerichtshofes für alle Betroffenen vorhersehbar gewesen war.

1) RS 61/79 - a.a.O., S. 1225 Rz 21

2) RS 61/79 - a.a.O., S. 1224 Rz 18

3. Teil, Würdigung der Rechtsprechung

I. Rechtsprechung zur Aufhebung von Verwaltungsakten

Versucht man die bisherige Rechtsprechung des Gerichtshofes zu würdigen, so ergeben sich hierbei die geringsten Probleme im Hinblick auf die Entscheidungen zur Aufhebung von Verwaltungsakten.

Der Gerichtshof konnte hier selbstverständlich noch nicht alle denkbaren Fragen klären. Er hat aber ein Konzept entwickelt, das - so wie es sich nach den bisherigen Entscheidungen darstellt - keinen Anlaß zur Kritik gibt. In der Literatur ist daher bislang auch keine nennenswerte Kritik an der Entscheidungspraxis geübt worden.

Im übrigen führen derartige verwaltungsrechtliche Fragen derzeit ein wenig ein Schattendarsein, da sie den Gerichtshof schon lange nicht mehr in dieser Form beschäftigt haben.¹⁾

1) Dies mag vielleicht auch daran liegen, daß das typische Regelungsmittel in der EWG - im Gegensatz zur EGKS - die Verordnung ist. Im Mittelpunkt der derzeitigen Entscheidungstätigkeit stehen aber Fragen aus dem Recht der EWG, so daß schon aus diesem Grunde der Schwerpunkt auf Fragen des Verwaltungsrechts liegt (Matthies, Europarecht 1983, 322)

II. Rechtsprechung zur Rückwirkung von Verordnungen

Größeren Anlaß zur Diskussion gaben hingegen die Entscheidungen zur Rückwirkung von Verordnungen.¹⁾ In dieser Diskussion finden sich sowohl der Rechtsprechung eher zustimmende²⁾ als auch eher ablehnende³⁾ Stellungnahmen.

Kritik wird sowohl an der Begründung der Rechtsprechung insgesamt⁴⁾ als auch an einzelnen Feststellungen geübt.⁵⁾

Will man die Rechtsprechung zutreffend würdigen, so muß man sich zunächst den Rahmen vergegenwärtigen, innerhalb dessen sich der Gerichtshof bewegt.

In Übereinstimmung mit dem Gerichtshof kann wohl kein Zweifel daran bestehen, daß der Gedanke der Rechtssicherheit Bestandteil des Gemeinschaftsrechts ist.⁶⁾

Auf der anderen Seite enthält etwa für den Bereich der Landwirtschaft Art. 40 II lit. c. EWGV die Befugnis, Marktordnungen zu schaffen. Der EWG-Vertrag verleiht damit die Befugnis zur Marktlenkung. Diese Marktlenkung ist aber nur funktionsfähig, wenn damit auch die Befugnis verbunden ist, auf Veränderungen am Markt kurzfristig zu reagieren. Implizit enthält der Vertrag also auch die Befugnis zum schnellen Handeln

1) vgl. dazu Gilsdorf, Vertrauensschutz, Bestandsschutz und Rückwirkungsbegrenzung im Gemeinschaftsrecht, RIW 1983, 22 - Fuß, Der Schutz des Vertrauens auf Rechtskontinuität im deutschen Verfassungsrecht und europäischen Gemeinschaftsrecht, in: Europäische Gerichtsbarkeit und nationale Verfassungsgerichtsbarkeit, Baden-Baden 1981, S. 201 ff

2) Gilsdorf, a.a.O.

3) Fuß, a.a.O.

4) Fuß, a.a.O. S. 204

5) Fuß, a.a.O. S. 206

6) s.o.S. 21

auch im normativen Bereich.

Damit sind die Pole abgesteckt, zwischen denen sich die Rechtsprechung bewegen muß. Hieraus folgt aber lediglich, daß weder der Gedanke der Rechtssicherheit völlig zugunsten der Effektivität aufgegeben werden darf noch umgekehrt. Eine weitere Determinierung der Rechtsprechung läßt sich hieraus nicht herleiten.

Den so vorgezeichneten Rahmen hat der Gerichtshof sicherlich eingehalten. Er hat in seinen Entscheidungen immer einen Kompromiß zwischen diesen beiden Polen gefunden.

Kritik kann also immer nur in die Richtung gehen, daß der Gerichtshof innerhalb des vorgegebenen Rahmens sachlich unangemessene Ergebnisse gefunden hat.

Sowohl Gilsdorf¹⁾ als auch Fuß²⁾ kritisieren insoweit insbesondere, daß der Gerichtshof bei der Frage der Vorhersehbarkeit von Normänderungen die Obliegenheiten des Bürgers überspannt habe.

Hierbei wird wohl übersehen, daß jeweils nicht die Frage zu klären war, ob "quavis ex populo" eine Regelung voraussehen konnte, sondern das in Frage stand, ob Großhändler bestimmte Regelungen vorhersehen konnten.

Hierbei war dem Gerichtshof jedoch aus der eigenen Entscheidungstätigkeit bekannt, daß die beteiligten Handelskreise stets bestens informiert waren, wenn Regelungen zu ihren

1) Gilsdorf, a.a.O., S. 26

2) Fuß, a.a.O., S. 206

Gunsten ausschlugen.¹⁾ Diese Kenntnis unterstellte der Gerichtshof konsequenterweise auch in den Fällen, in denen eine Regelung den betroffenen Händlern zum Nachteil gereichte.

In Bezug auf die Vorhersehbarkeit ist die Auffassung des Gerichtshofes nicht übersteigert, sie ist vielmehr recht lebensnah.

Darüberhinaus möchte Fuß weniger Gewicht auf die Frage nach dem schutzwürdigen Vertrauen legen, als vielmehr auf die Frage nach der Verfestigung getroffener Dispositionen.²⁾

Dieser Gedanke ist allerdings für die bisher entschiedenen Fälle wenig tragfähig. In der bisherigen Entscheidungspraxis - insbesondere zur Frage der unechten Rückwirkung - stand ganz überwiegend die Altvertragsproblematik im Vordergrund. Der Verfestigungsgrad getroffener Dispositionen war mithin in allen Fällen gleich und konnte keinen geeigneten Maßstab für Differenzierungen liefern.

Auf eine Differenzierung innerhalb dieser Fallgruppe will aber auch wohl Fuß nicht verzichten, denn beiläufig stellt er fest, daß etwa sich im Laufe befindliche Spekulationsgeschäfte weniger schutzwürdig seien.³⁾

Auch die Auffassung von Fuß vermag somit keine geeigneteren Gesichtspunkte zu liefern, als sie der Gerichtshof in seiner Entscheidungspraxis herausgearbeitet hat.

Insgesamt läßt sich festhalten, daß bisher noch kein Konzept entwickelt wurde, das dem des Gerichtshofes überlegen wäre.

1) S.o.S. 111

2) Fuß, a.a.O., S. 206

3) Fuß, a.a.O., S. 211

Durch die Bezugnahme auf echte und unechte Rückwirkung hat der Gerichtshof Fallgruppen herausgearbeitet, die jeweils einen typischen Ansatzpunkt für die Berücksichtigung schutzwürdigen Vertrauens bilden. Er trägt hiermit dem Bedürfnis der Rechtssuchenden Rechnung, künftige Entscheidungen wenigstens der Tendenz nach einschätzen zu können.

Auf der anderen Seite hat er seine Rechtsprechung offengehalten für die Berücksichtigung neuer Gesichtspunkte bei der Prüfung schutzwürdigen Vertrauens. Er hat damit seine Rechtsprechung so offengehalten, wie es nötig ist, um eine jedem Fall angemessene Entscheidung treffen zu können.

III. Rechtsprechung zur zeitlichen Geltung von Vorabentscheidungen

Zu der Frage der Rückwirkung von Gerichtsentscheidungen vertritt der Gerichtshof ein der Rechtsprechung der deutschen Gerichte wesentlich überlegeneres Konzept.

Die deutschen Gerichte gehen ganz überwiegend nach wie vor von der dogmatischen Vorstellung aus, daß Urteile nicht Recht schaffen, sondern lediglich Recht anwenden. Ändert sich die Rechtsprechung, so liegt nach dieser Auffassung hierin lediglich eine verbesserte Rechtserkenntnis, die bereits vorher im geltenden Recht angelegt war. Die Frage nach der Rückwirkung von Urteilen kann sich nach dieser Auffassung nicht stellen.¹⁾

1) so BAG AP Nr. 43 zu Art. 9 GG

Daß diese Vorstellung eine Chimäre ist, zeigt sich insbesondere im Arbeitsrecht, welches ja weitestgehend Richterrecht ist. Die Rückwirkung einer geänderten Rechtsprechung hat für den Bürger keine anderen Konsequenzen, als die Rückwirkung von Normen.

Auch der Gerichtshof geht zwar grundsätzlich davon aus, daß die Urteile im Vorabentscheidungsverfahren grundsätzlich auf Rechtsanwendung beruhen und demnach über den Tag der Urteilsverkündung zurückwirken.¹⁾

Diese Betrachtungsweise verstellt dem Gerichtshof - im Gegensatz zu den nationalen Gerichten - aber nicht den Blick dafür, daß die Rückwirkung derartiger Urteile für die Betroffenen oft keine anderen Konsequenzen hat, als die rückwirkende Anwendung eines Gesetzes. Dementsprechend ist er durchaus bereit, die Rückwirkung an dem Gedanken des Vertrauensschutzes zu messen.

Die Rechtsprechung des Gerichtshofes ist in diesem Bereich der Rechtsprechung der nationalen Gerichte also jedenfalls überlegen.

Abschließend läßt sich also feststellen, daß der Gerichtshof ein Konzept von Inhalt und Tragweite des Gedankens des Vertrauensschutzes entwickelt hat, das die Interessen der Verwaltung und die der Rechtsunterworfenen zu einem befriedigenden Ausgleich bringt. Dies wird nicht zuletzt die Akzeptanz des Gemeinschaftsrechts bei den Bürgern fördern und ist damit ein nicht zu unterschätzender Beitrag zur Festigung der Integration.

1) S.O.S. 149

LITERATURVERZEICHNIS

- Badura, Peter Planung durch Gesetz
Recht als Prozeß und Gefüge
Festschrift für Huber, Bern 1981
- Bernhardt, Rudolf Zur Auslegung des europäischen
Gemeinschaftsrechts
Festschrift zum 70. Geburtstag
von Hans Kutscher
- Bleckmann, Albert Die Rolle der richterlichen
Rechtsschöpfung im Europäischen
Gemeinschaftsrecht
Gedächtnisschrift für Constantinesco
- Zu den Auslegungsmethoden des
Europäischen Gerichtshofes
NJW 1982, S. 1177
- Europarecht
Köln, Berlin, Bonn, München, 1980
- Börner, Bodo Die Entscheidungen der Hohen Behörde
Tübingen 1965
- Buchner, Herbert Vertrauensschutz bei der Änderung
der Rechtsprechung
Gedächtnisschrift für Rolf Dietz
München 1973
- Canaris, Claus-Wilhelm Die Feststellung von Lücken im
Gesetz
Berlin 1964
- Coing, Helmut Aufgaben der Rechtsvergleichung
in unserer Zeit
NJW 81, 2601
- Colin, Jean-Pierre Le Gouvernement des Juges dans les
Communautés Européennes
Paris 1966
- Constantinesco,
Leontin-Jean Das Recht der Europäischen
Gemeinschaften I
Baden-Baden 1977

- | | |
|-----------------------|---|
| Esser, Josef | Grundsatz und Norm in der
richterlichen Fortbildung des
Privatrechts
Tübingen 1964 |
| Feige, Konrad | Der Gleichheitssatz im Recht
der EWG
Tübingen 1973 |
| Flume, Werner | Richterrecht im Steuerrecht
Steuerberater-Jahrbuch 1964/65 |
| Friauf, Karl Heinrich | Gesetzesankündigung und rück-
wirkende Gesetzgebung im Steuer-
und Wirtschaftsrecht
Baden-Baden 1972 |
| - | Probleme der Durchführung
europäischer Gemeinschafts-
planungen in der Bundesrepublik
Deutschland
Planung IV, Baden-Baden 1970 |
| Fuss, Ernst-Werner | Die Europäischen Gemeinschaften
und der Rechtsstaatsgedanke
Heule/Belgien 1968 |
| - | Zur Rechtsprechung des Europäischen
Gerichtshofes über die Gemein-
schaftshaftung für rechtswidrige
Verordnungen
Um Recht und Freiheit
Festschrift für Friedrich August
Freiherr von der Heydte, 1977 |
| - | Der Schutz des Vertrauens auf
Rechtskontinuität im deutschen
Verfassungsrecht und europäischen
Gemeinschaftsrecht
Europäische Gerichtsbarkeit und
nationale Verfassungsgerichtsbar-
keit
Festschrift für Kutscher,
Baden-Baden 1981 |
| Gilsdorf, Peter | Der Währungsausgleich aus recht-
licher Sicht
Köln, Berlin, Bonn, München 1978 |

- Gilsdorf, Peter, Vertrauensschutz, Bestandsschutz und Rückwirkungsbegrenzung im Gemeinschaftsrecht
RIW 1983, S. 22
- Die Haftung der Gemeinschaft aus normativem Handeln
Europarecht 1975, 73
- Götz, Volkmar Bundesverfassungsgericht und Vertrauensschutz
Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichtes
Tübingen 1976
- Anmerkung zu RS 17/67
Europarecht 1968, S. 209 ff
- Zum Recht der gemeinsamen Agrarpolitik der EWG
NJW 68, S. 1545
- Grabitz, Eberhard Kommentar zum EWG-Vertrag
München 1984
- Vertrauensschutz als Freiheitschutz
DVBl 73, 675
- Zur Haftung der Europäischen Gemeinschaften für normatives Unrecht
Europäische Gerichtsbarkeit und nationale Verfassungsgerichtsbarkeit
Festschrift für Kutscher
Baden-Baden 1981
- von der Groeben Kommentar zum EWG-Vertrag
Baden-Baden 1983
- Gündisch, Jürgen Allgemeine Rechtsgrundsätze in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes
Das Wirtschaftsrecht des gemeinsamen Marktes in der aktuellen Rechtsentwicklung
Baden-Baden 1983
- Hattenhauer, Hans Reform durch "Richterrecht"
ZRP 78, 83

- Kisker, Gunter Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht
VV St RL 32 (1974) S. 150 ff
- Kl_ussmann, Manfred Zulässigkeit und Grenzen von
nachträglichen Eingriffen in lau-
fende Verträge
Berlin 1970
- Kopp, Ferdinand Verwaltungsverfahrensgesetz
Erläuterte Ausgabe
München 1983
- Um eine neue Begründung des Ver-
trauensschutzes im öffentlichen
Recht
BayVBl 1980, 38
- Korbmacher, Günter Plangewährleistung und Vertrauens-
schutz
Wirtschaft und Verwaltung 1979, S. 37
- Kriele, Martin Plangewährleistungsansprüche
DÖV 1967, S. 531 ff
- Kutscher, Hans Der Gerichtshof in Luxemburg
Das unbekannte Organ der Europä-
ischen Gemeinschaften
WM Sonderbeilage 2/84
- Abschied vom Gerichtshof der Euro-
päischen Gemeinschaften
EuR 81 1, S. 1
- Lamoureux, Francois The Reroactivity of Community Acts
in the Case Law of the Court
of Justice
Common Market Law Review 1983 p 269
- Ia nge, Klaus Probleme des Vertrauensschutzes im
Verwaltungsrecht
WuV 1979, S. 15
- Larenz, Karl Richterliche Rechtsfortbildung
als methodisches Problem
NJW 65, 1
- Lecheler, Helmut J. Die allgemeinen Rechtsgrundsätze
in der Rechtsprechung des EuGH
(Diss)
Erlangen-Nürnberg 1967

- Lecheler, Helmut J. Der Europäische Gerichtshof und
die allgemeinen Rechtsgrundsätze
Berlin 1971
- Leibholz/Rinck Grundgesetz, Kommentar
Köln 1982
- Leisner, Walter Das Gesetzesvertrauen des Bürgers
Zur Theorie der Rechtsstaatlich-
keit und der Rückwirkung der Ge-
setze
Festschrift für Friedrich Berber
München 1973
- Lorenz, Werner Rechtsvergleichung als Methode zur
Konkretisierung der allgemeinen
Grundsätze des Rechts
JZ 62, 269
- Lotz, Werner Zum Vertrauensschutz im Öffent-
lichen Recht
WuV 1979, S. 1 ff
- Louis, Jean-Victor Lohngleichheit vor dem Gerichtshof
der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ 76, 178
- Martens, Joachim Die rechtsstaatliche Struktur der
Europäischen Wirtschaftsgemein-
schaften
Europarecht 1970, 209 ff
- Maiwald, Beate Rückwirkung im europäischen Ge-
meinschaftsrecht
NJW 83, 1951
- Mayer, Otto Deutsches Verwaltungsrecht
Berlin 1924
- Meessen, Karl-Matthias Der Nachweis allgemeiner Rechts-
grundsätze des Europäischen Ge-
meinschaftsrechts
Jahrbuch des Internationalen Rechts
Berlin 1975
- Meyer-Cording, Ulrich Die Rückwirkung von Gesetzen
JZ 1952, 161
- von Münch, Ingo Besonderes Verwaltungsrecht
München 1982

- Nicolaysen, Gerd Der Gerichtshof, Funktion und
Bewährung der Judicative
Europarecht 1972, S. 375
München 1972
- Oldiges, Martin Grundlagen eines Plangewährleistungs-
rechts
Bad Homburg v.d.H. 1970
- Ophüls, Carl Friedrich Die Europäischen Gemeinschaftsver-
träge als Planungsverfassungen
Planung I S. 229 ff
Baden-Baden 1965
- Ossenbühl, Fritz Die Plangewährleistung
JuS 1975, 549
- Vertrauensschutz im sozialen Rechts-
staat
DÖV 1972, S. 25 ff
- Pabel, Hermann Rechtscharakter und Anwendung der
Entscheidung im Vertrag zur Grün-
dung der EWG
Bonn 1969
- Pernice, Ingolf Grundrechtsgehalte im Europäischen
Gemeinschaftsrecht
Baden-Baden 1979
- Philipp, Otmar Ausnahmsweise gelten Verordnungen
auch mal rückwirkend
EG-magazin Dez 1982, S. 6 /K
- Püttner, Günter Der Schutz wohlerworbener Rechte
im Gemeinschaftsrecht
Europarecht 1975, S. 219
- Vertrauensschutz im Verwaltungs-
recht
VVDStRL 32 (1974) S. 200 ff
- Radbruch, Gustav Rechtsphilosophie
Stuttgart 1973
- . Die Natur der Sache als juristische
Denkform
Festschrift für Laun
Hamburg 1948
- . Rechtswissenschaft als Rechts-
schöpfung
Archiv für Sozialwissenschaft und
Sozialpolitik Bd. XXII (1906)
S. 355

- | | |
|----------------------------|--|
| Rahn, Hans-Georg | Der Währungsausgleich
RIW/AWD 78, 659 |
| Riegel, Reinhard | Zum Problem der allgemeinen
Rechtsgrundsätze und Grundrechte
im Gemeinschaftsrecht
NJW 74, 1585 |
| Riese, Otto | Das Sprachenproblem in der Praxis
des Gerichtshofes der Europäischen
Gemeinschaften
Vom Deutschen zum Europäischen
Recht
Festschrift für Dölle II
Tübingen |
| Rueber, Hans-Josef | Der Gerichtshof der EG und die
Konkretisierung allgemeiner Rechts-
grundsätze
Köln 1970 |
| Runge, Christian | Einführung in das Recht der Euro-
päischen Gemeinschaften
München 1975 |
| Sattler (Hrsg.), Martin J. | Staat und Recht
München 1972 |
| Schluep, Walter R. | Was ist Wirtschaftsrecht
Festschrift für Hug, Bern 1968 |
| Schmidt, Karl | Die Vertrauensschutzrechtsprechung
des Bundesverwaltungsgerichts und
das Bundesverfassungsgericht
DOV 1972, S. 36 ff |
| Schmidt, Walter | "Vertrauensschutz" im öffentlichen
Recht
JuS 1973, S. 29 |
| Schröder, Meinhard | Plangewährleistung im europäischen
Gemeinschaftsrecht?
NJW 79, 1729 |
| - | Die "wohlerworbenen Rechte" der
Bediensteten in der Rechtsprechung
des EuGH
Bonn-Bad Godesberg 1969 |
| Schweitzer/Hummer | Europarecht
Frankfurt/M 1980 |
| Steindorff, Ernst | Einführung in das Wirtschaftsrecht
der Bundesrepublik Deutschland
Darmstadt 1977 |

- Steindorff, Ernst Zur Entwicklung des europäischen
Kartellrechts
ZHR 137 (1973) 203-236
- Die guten Sitten als Freiheitsbe-
schränkung
Summum ius, summa iniuria
Tübingen 1963
- Die Nichtigkeitsklage im Recht der
EGKS
Frankfurt/M 1952
- Rechtsschutz und Verfahren im
Recht der europäischen Gemein-
schaften
Baden-Baden 1964
- Anmerkung zu BGH U.v. 14.06.1963
(Trockenrasierer)
JZ 1964, S. 221 ff
- Strupp-Schlochauer,
Karl/Hans-Jürgen Wörterbuch des Völkerrechts
Berlin 1960
- Schwarze, Jürgen Die Befugnis zur Abstraktion im
europäischen Gemeinschaftsrecht
Baden-Baden 1976
- Anmerkung zu dem Urteil in der
RS 43/75 - Defrenne/Sabena
Europarecht 1977, S. 43
- Schwind, Fritz Das Recht in der Rechtsvergleichung
Rechtsvergleichung, Europarecht und
Staatenintegration
Gedächtnisschrift für Léontin-Jean
Constantinesco
Köln, Berlin, Bonn, München 1983
- Thiele, Willi Zur Problematik des Plangewähr-
leistungsanspruchs
DÖV 1980, 109
- Thierfelder, Rainer Die Entscheidung im EWG-Vertrag
Hamburg 1968
- Timmann, Hans-Jörg Die Europäischen Rechnungseinheiten
Baden-Baden 1979

- | | |
|-------------------|---|
| Verdroß, Alfred | Die allgemeinen Rechtsgrundsätze
als Völkerrechtsquelle
Festschrift für Hans Kelsen
Wien 1931 |
| - | Völkerrecht
Wien 1964 |
| Viehweg, Theodor | Topik und Jurisprudenz
München 1965 |
| Wiesner, Wolfgang | Der Widerruf individueller Ent-
scheidungen der Hohen Behörde der
EGKS
Kiel 1966 |
| Wolff-Bachof | Verwaltungsrecht I
München 1981 |
| Zuleeg, Manfred | Zur Auslegung des europäischen
Gemeinschaftsrechts
Europarecht 1969, S. 97 |
| - | Anmerkung zu den Urteilen in den
RS 125/77 und 103, 145/77
Europarecht 1979, 192 |
| Zweigert, Konrad | Das große Werk Ipsens über Euro-
päisches Gemeinschaftsrecht
Europarecht 1972, S. 308 ff |
| Zweigert/Kötz | Die Bedeutung des Rückwirkungs-
verbotes für die Auslegung von
Steuergesetzen
Betriebs-Berater 69, 453 |

Lebenslauf

Name	Michael Schlockermann
Geburtsdatum	12.02.1954
Geburtsort	Unna / Westfalen
Familienstand	verheiratet
Schulausbildung	
1960 - 1964	Nicolaischule Unna
1964 - 1973	Pestalozzi-Gymnasium Unna
1973	Abitur
Wehrdienst	
1973 - 1975	Luftwaffe in Hamburg und Oldenburg i.O.
Studium	
1975 - 1980	Ludwig-Maximilians-Universität München
1980/81	1. Staatsexamen
1981 - 1983	Referendardienst
Oktober 1983	2. Staatsexamen
ab 01.11.1983	Rechtsanwalt in München

